

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES ACCORDS DE CLEARING

Leurs origines. Leurs répercussions

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 25 Mai 1936, à 14 heures

PAR

PAUL FOUCHET

JURY :

Président : M. PIROU, Professeur.

Suffragants } M. AFTALION, Professeur.
 } M. OUALID, Professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

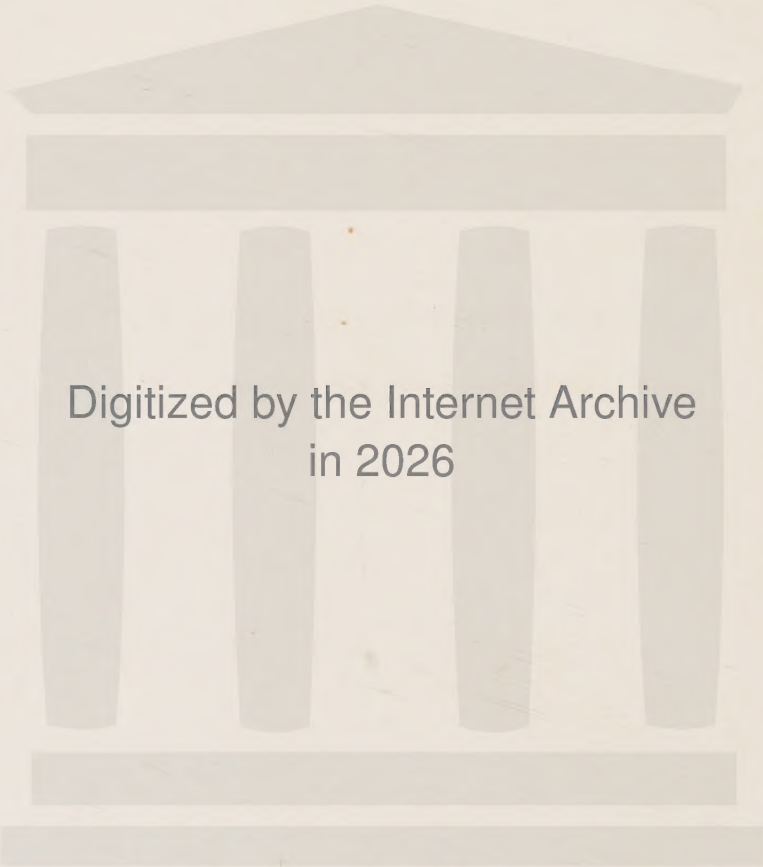
LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13. Rue Soufflot (V)

—
1936

LES ACCORDS DE CLEARING

Leurs origines. Leurs répercussions



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LES ACCORDS DE CLEARING

Leurs origines. Leurs répercussions

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 25 Mai 1936, à 14 heures

PAR

PAUL FOUCHET

JURY :

Président : M. PIROU, Professeur.

Suffragants { M. AFTALION, Professeur.
 { M. OUALID, Professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13. Rue Soufflot (V^e)

—
1936

*La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises dans
les thèses; ces opinions doivent être consi-
dérées comme propres à leurs auteurs.*



Introduction

Il est presque de tradition de commencer une étude sur le Clearings par l'expression du regret que cette institution soit aussi mal connue, aussi peu étudiée.

Les ouvrages parus au cours de ces deux dernières années ne nous permettent plus aujourd'hui de suivre cette coutume.

Ils prouvent, au contraire, que les spécialistes des questions économiques, les théoriciens comme les praticiens ont enfin compris l'importance du nouveau système et reconnu qu'il méritait une étude approfondie.

Lorsqu'on consulte les travaux récemment publiés à leur sujet, on est tout de suite frappé de la diversité des appréciations qui ont été portées sur les Clearings.

Les uns — tout en admettant que certains perfectionnements restent nécessaires — proclament que les premiers résultats en ont été « extrêmement heureux » et qu'ils ont pleinement répondu à l'espoir que l'on avait mis en eux. Certains même y voient un système d'avenir susceptible de remplacer plus ou moins complètement le vieux procédé des paiements internationaux qui, d'après eux, serait périmé et incapable de s'adapter aux nouvelles conditions économiques.

D'autres, au contraire, et ce sont les plus nombreux, déclarent que les offices de compensation ont abouti « à un échec définitif ». Les résultats, disent-ils, ont été tout à fait décevants: leur application constitue « un obstacle difficilement franchissable pour les échanges entre nations » et qu'il importe de supprimer au plus vite si l'on veut, qu'à travers une reprise du commerce international, l'économie mondiale se rétablisse.

Une telle diversité d'opinions peut paraître singulière alors que les résultats des cinq premières années de fonctionnement devraient, semble-t-il, constituer une preuve décisive, susceptible de réaliser l'unanimité chez ceux qui étudient objectivement la question.

D'où peut-elle donc provenir? La valeur exacte d'un procédé de politique économique tels que les Clearings et les résultats de son application sont très difficiles à déterminer en raison de la multiplicité des facteurs qui interviennent et de la complexité de leurs réactions réciproques.

Il importe aussi de tenir compte de ce qu'une telle institution n'est isolée :

Ni dans l'espace, où des mesures variées viennent se superposer les unes aux autres et entremêler leurs effets propres qu'il devient dès lors très difficile d'individualiser ;

Ni dans le temps, où cette institution apparaît comme la conséquence logique — nous allions dire inéluctable — des événements qui l'ont précédée.

La méthode qui consisterait à examiner un semblable système en faisant abstraction de l'ambiance dans laquelle il s'est développé et de ses antécédents plus ou moins lointains nous semble donc vouée à un échec.

Il faut revenir en arrière et étudier tout d'abord les circonstances économiques actuelles, la crise, les mesures de restrictions douanières, le ralentissement des échanges qui en résulte et particulièrement la politique du contrôle des changes et son évolution qui aboutit à la conclusion des Clearings.

Un certain nombre d'erreurs et de déceptions qu'il eut été facile d'éviter sont résultées de l'oubli ou de la négligence de ces quelques notions historiques indispensables.

D'autre part, si l'abondante littérature, à laquelle les Clearings ont récemment donné lieu, a heureusement développé dans une large mesure l'intérêt qu'on leur portait, elle a également contribué à créer à leurs propos un certain

nombre d'idées que l'on a admises sans toujours en vérifier suffisamment l'exactitude et dont le résultat a été d'obscurcir encore un peu plus un sujet déjà très complexe.

Tous les avantages que l'on a attribué aux Clearings, toutes les critiques qui leur ont été adressées ne paraissent pas être également justifiées et même — ce qui est plus grave — ne semblent pas avoir toujours bénéficié de l'esprit d'objectivité qu'il eut pourtant été souhaitable de trouver chez ceux qui se posaient ainsi en juges du système.

Ici encore, il y a donc des mises au point à opérer, des erreurs à redresser.

Voilà pourquoi il nous a paru intéressant, surtout au moment où la dénonciation de l'accord franco-allemand et les négociations qui se poursuivent entre les deux pays donnent un caractère de brûlante actualité à la question, d'essayer de dresser un bilan impartial du système.

Quatre ans de fonctionnement dans notre pays nous permettront de baser cet essai, non pas seulement comme on l'a trop souvent fait jusqu'à ce jour sur des principes doctrinaux, qui n'ont pas toujours subi l'épreuve de la pratique, mais également sur les premiers résultats que les statistiques nous fournissent à ce sujet.

Voir au premier abord pourquoi ce système a été créé et ce que l'on attendait de lui.

Ensuite, sa technique et ses modalités d'application pour en faire ressortir les avantages et les inconvénients.

Et, enfin, ses résultats et les leçons qui s'en dégagent : tel sera le triple but de cette étude.

PREMIERE PARTIE

Les origines des accords de Clearing

GÉNÉRALITÉS

Dans son enquête sur les accords de Clearing auprès des gouvernements qui les avaient conclus, la Société des Nations avait posé la question suivante: « Quelles sont les causes qui vous ont amenés à la conclusion de ces accords? »

Toutes les réponses reçues concordent et reconnaissent que ces conventions ont été rendues nécessaires par suite des restrictions apportées dans de nombreux pays au libre commerce des devises, c'est-à-dire à la généralisation du « contrôle des devises ».

Qu'est-ce donc au juste que ce contrôle?

Il faut y voir, semble-t-il, une des formes que peut revêtir la politique économique plus large que l'on appelle le « contrôle des changes ».

Une étude des origines du système de Clearing doit donc comprendre une esquisse rapide de cette politique, de ses causes et de son évolution.

Ce sera l'objet de cette première partie.

CHAPITRE PREMIER

DÉFINITION ET PROCÉDÉS DE CONTRÔLE DES CHANGES

§ 1^{er}. — *Définition.*

L'expression « contrôle des changes » a été employée dans des sens assez différents, ce qui a fini par créer quelques confusions quant à sa signification exacte.

On y a vu quelquefois un simple synonyme de l'expression de « restriction sur les changes »: pourtant, cette der-

nière appellation ne convient, comme on le verra plus loin, qu'à un procédé particulier de contrôle.

Dans le vocabulaire spécial des praticiens et de la presse financière, le « contrôle » prend un autre sens; il signifie que des opérations sont effectuées sur le marché soit, directement, par les autorités monétaires, soit indirectement pour leur compte. Dans ce sens, dire que le contrôle s'exerce signifie seulement que les autorités effectuent des opérations dans le but précis d'influer sur les tendances du marché; les achats de devises étrangères pour le règlement des dettes de guerre, par exemple, ne seraient pas ainsi qualifiés de contrôle.

On a proposé de donner à ces opérations le nom générique d' « intervention » qui paraît en effet susceptible d'éviter les confusions. Ainsi comprise, l'intervention est bien une forme de contrôle, mais elle est loin de représenter l'ensemble des moyens dont ce dernier dispose pour atteindre ses fins.

En réalité, le contrôle des changes est une véritable politique économique, le sens de l'expression doit donc être très élargi par rapport à celui qu'on lui accorde généralement.

La définition qu'en donne Einzig semble, à cet égard, plus exacte: Le contrôle des changes engloberait ainsi d'après lui toutes les formes d'intervention de la part d'une autorité monétaire quelconque (Gouvernements, Banques Nationales, ou organismes spécialement créés à cet effet) ayant pour but de modifier les tendances affectant le cours du change.

Ainsi définie, cette politique peut s'exercer par une grande variété de procédés, parmi lesquels on peut citer comme étant les plus fréquemment employés:

La politique de l'or telle qu'elle a été pratiquée récemment aux Etats-Unis.

L'embargo sur les emprunts extérieurs auquel l'Angleterre et la France ont eu plusieurs fois recours depuis 1914.

L'intervention officielle sur les marchés, entendu dans le sens précisé plus haut

Et enfin, deux procédés qui ont pris depuis la crise actuelle une grande extension et qui sont considérés comme les causes directes de l'apparition des Clearings : à savoir, les restrictions apportées au libre marché des devises et la création des comptes bloqués.

Précisons un peu, en raison de leur importance pour notre sujet, les modalités de ces deux derniers procédés.

§ II. — *Restrictions au libre commerce des devises.*

C'est un procédé de contrôle fréquemment utilisé et qui s'est beaucoup perfectionné depuis le début de la crise financière et monétaire de 1931. Il a revêtu des formes variées que l'on peut, en les classant suivant leurs degrés de rigueur, ramener aux principaux types suivants :

1° L'Italie, par exemple, a mis en œuvre une forme théoriquement assez anodine de restrictions par le découragement officieux, des exportations de capitaux, exercé par les organismes bancaires.

Ce procédé serait presque inefficace s'il n'était renforcé par la discipline que le régime fasciste a su imposer en matière économique comme dans les autres domaines.

Cette forme de restriction avait d'ailleurs été appliquée pendant la guerre jusqu'en 1917 en France comme en Angleterre ; mais, à cette époque, il fallut renforcer le procédé pour le rendre plus étanche en raison de nombreuses fuites qui rendait son application insuffisamment efficace.

Ce système de restrictions officieuses présente en effet le grave inconvénient d'établir une véritable prime à la déloyauté et à la fraude en favorisant les banques qui ne respectent pas la discipline imposée, par rapport à celles qui s'y soumettent.

Il faut donc que son application, pour être efficace, soit appuyée par une pression morale sur les banques chargées de sa mise en œuvre et que celle-ci soit suffisante pour

les empêcher de se soustraire aux règles seulement officielles.

En Italie, celui qui contrevient à ces directives est considéré comme un véritable ennemi public; aussi la fraude est-elle relativement faible.

2° Une forme un peu plus rigoureuse de restriction consiste dans l'interdiction officielle des exportations de capitaux, l'application de cette disposition étant ici encore abandonnée à la discipline des banques.

Ce procédé de contrôle a été notamment mis en pratique en Angleterre où il a été utilisé tout récemment au cours de la crise monétaire de 1931. A cette époque, les Banques Anglaises avaient seules la responsabilité de l'application de la réglementation des changes: elles décidaient souverainement, quand une demande de devises leur était adressée, si elles se trouvaient en face de réels besoins commerciaux ou financiers — auquel cas elles y faisaient droit — ou s'il s'agissait au contraire d'une tentative d'exportation de capitaux plus ou moins déguisée, la demande étant alors rejetée.

Aucun contrôle officiel ne surveillait leurs opérations.

Etant donné le sentiment de solidarité nationale très développé dans ce pays et la grande loyauté de la plupart des banques anglaises, le système semble avoir donné à peu près satisfaction.

3° Le même procédé peut être perfectionné par un contrôle gouvernemental établi sur les opérations bancaires: cette intervention officielle a fonctionné aux Etats-Unis d'abord en 1918, puis en 1933 après la chute du dollar.

Quoique ce système soit théoriquement plus strict que le précédent, il n'est pas pourtant absolument sûr que sa réalisation pratique ait donné à cet égard de meilleur résultat.

Lorsque le rôle de surveillance incombe ainsi à des agents officiels, les banques se sentent en effet beaucoup plus

libres pour soutenir contre l'intérêt public l'intérêt particulier de leur clientèle.

Toutes les formes d'interdiction de capitaux étudiées jusqu'à présent ne s'appliquent qu'aux fonds détenus par les nationaux ou par les étrangers résidant dans le pays.

4° Un pas de plus sera fait dans la voie d'une réglementation plus rigoureuse du marché des devises si cette interdiction d'exporter des capitaux est étendue aux fonds appartenant même à des étrangers n'habitant pas le pays.

On arrive ainsi à l'institution d'un moratoire général des transferts.

Cette mesure avait déjà été appliquée par certains pays pendant la guerre ; à la faveur de la crise actuelle, elle a été remise en vigueur dans de nombreux pays de l'Europe Centrale et de l'Amérique du Sud

L'application de ce moratoire de transferts a donné naissance au système de comptes bloqués dont il sera question plus loin.

Le but des restrictions de cette catégorie peut être atteint par deux procédés différents : soit l'interdiction de principe d'achats de devises étrangères (cet achat n'étant autorisé que dans des cas spéciaux sur lesquels un contrôle sévère doit s'exercer),

Soit par une défense d'exporter les valeurs, les billets de banque ou l'or.

Ces mesures sont souvent complétées, notamment en Allemagne par la récente ordonnance du 1^{er} Décembre 1935, par des restrictions apportées également à l'importation des valeurs et des billets.

Dans ce système, il ne s'agit toujours théoriquement que de l'exportation des capitaux, les paiements commerciaux restant donc en principe toujours libres. Mais il est évident qu'un contrôle sévère devra fonctionner pour éviter les fraudes et qu'il en résultera, même entre commerçants, des entraves plus ou moins nombreuses.

Au contraire, le procédé suivant agit directement sur le commerce extérieur.

5° Les autorités se réservent le droit d'accorder ou de refuser les devises étrangères demandées par les importateurs et ceux-ci doivent se munir d'une autorisation spéciale pour pouvoir effectuer les opérations de change qui leur sont nécessaires.

Souvent, et ce n'est là alors qu'une forme plus efficace de contrôle, l'autorisation est toujours accordée lorsque la commercialité de la dette a été reconnue.

Mais, fréquemment aussi, les autorités se servent de ce procédé pour réduire les importations totales ou, pour rendre plus difficile l'entrée de certains produits jugés indésirables. Ce résultat peut être obtenu soit en retardant la délivrance du permis jusqu'à ce que les responsables jugent que l'offre des devises est suffisante pour couvrir les demandes, soit encore en refusant purement et simplement de délivrer des autorisations lorsqu'un certain pourcentage d'exportations a été atteint (par rapport aux importations).

Ce dernier système fonctionne pratiquement entre l'Angleterre et l'Allemagne depuis l'accord du 1^{er} Novembre 1934 dont il sera question dans la 4^e partie.

Le procédé peut d'ailleurs être encore aggravé par la cession obligatoire aux autorités par les exportateurs des devises qu'ils reçoivent en paiement. Comme le contrôle devient alors très difficile, on transige généralement et l'obligation de la cession n'existe que jusqu'à concurrence d'un certain pourcentage de la somme reçue.

6° On atteint une forme encore plus stricte de restriction quand les titulaires de comptes étrangers ou de capitaux investis à l'extérieur du pays sont contraints de céder leurs avoirs au gouvernement.

Une telle mesure fut appliquée dans certains pays pendant la guerre: en Angleterre, par exemple, où tous les comptes et les capitaux détenus en Amérique par des sujets britanniques durent être abandonnés aux autorités.

Actuellement, cette mesure est appliquée avec une rigueur draconienne en Allemagne : tout citoyen Allemand qui ne déclare pas ou refuse d'abandonner ses avoirs étrangers peut être poursuivi en justice sous l'inculpation de « trahison économique », crime puni d'un emprisonnement de longue durée et de la confiscation générale des biens.

Au Japon et récemment en Italie, des systèmes similaires, quoique moins rigoureux, fonctionnent également.

Ces mesures ont été l'occasion d'un commerce fructueux de la part de certaines banques étrangères, (notamment Suisses) qui offraient à leur clientèle les moyens de les tourner : leur efficacité en a été diminuée.

7° Enfin, la forme la plus extrême de restriction est atteinte par la suppression complète de la liberté du marché des changes.

On y parvient par la concentration de tout le commerce monétaire avec l'étranger aux mains soit de la Banque Nationale, soit d'un autre organisme spécialement chargé de cette tâche.

Sous ce régime, les importateurs ne peuvent acheter les devises qui leur sont nécessaires que par l'intermédiaire des autorités ; quant aux exportateurs, ils ont l'obligation de céder à ces mêmes autorités la totalité des devises dont ils disposent.

Ce procédé revient ainsi à créer un véritable monopole de toutes les opérations de change au profit du gouvernement.

Là encore, la fraude est très difficile à supprimer complètement et il se crée toujours ce que les Anglais appellent la « Bourse noire » qui vient concurrencer le monopole officiel et qu'aucun gouvernement, si autoritaire soit-il, si draconniennes que soient les règles qu'il peut édicter, n'a pu encore parvenir à supprimer complètement.

Il est ainsi évident que quel que soit le moyen employé, plus le système est rigoureux, plus il est efficace.

Les pays à régime fort et très centralisé seront donc naturellement les terres d'élection de cette politique économique; c'est pourquoi elle a obtenu ses meilleurs résultats dans les trois pays à régimes dictatoriaux les plus marqués: l'Allemagne, la Russie et l'Italie.

Par contre, dans les pays à régime parlementaire, elle ne peut être mise en œuvre avec quelque chance de succès qu'à la faveur d'une crise grave (guerre, chute de la monnaie, etc...) venant momentanément renforcer l'autorité du pouvoir central.

Au point de vue du commerce extérieur, les procédés de restriction les plus stricts, s'ils peuvent éviter une dépréciation monétaire, risquent soit de restreindre gravement le volume des transactions internationales, soit même, si le système est appliqué dans toute sa rigueur, de faire complètement cesser les échanges commerciaux avec l'extérieur.

§ III. — *Comptes bloqués.*

Malgré la réglementation la plus rigoureuse et les mesures les plus strictes, le système de restriction du commerce des devises ne peut être absolument étanche. Plus l'organisation économique se perfectionne, plus se multiplient les voies détournées par lesquelles les prohibitions légales peuvent être rendues inopérantes.

En 1931, lorsqu'éclata la crise monétaire, la plupart des gouvernements décidèrent de maintenir coûte que coûte la stabilité de leur monnaie.

Les restrictions largement utilisées se montrèrent pourtant insuffisamment efficaces; l'ingéniosité des techniciens mit alors sur pied un système entièrement nouveau: celui des comptes bloqués.

Il fit fortune et fut adopté par nombre de pays à monnaie vulnérable, en Europe Centrale et en Amérique Latine.

Le principe en est simple: aucune restriction proprement dite n'est apportée à l'exportation des capitaux, mais

celle-ci se trouve en réalité grandement restreinte par ce fait que celui qui veut retirer les fonds qu'il détient dans un pays appliquant ce procédé, ne pourra le faire qu'en subissant une perte plus ou moins importante sur le montant des sommes qu'il exporte...

L'opération s'effectue ainsi: les fonds détenus par des étrangers dans le pays sont représentés par une monnaie spéciale ou encore sont crédités à un compte particulier, l'une et l'autre sont dits « bloqués ».

Le cours de cette monnaie est tel qu'elle ne peut être échangée que bien au-dessous de sa valeur nominale.

La différence entre le cours auquel aura lieu l'échange et cette valeur nominale représente donc la perte que le titulaire de la somme aura à subir lorsqu'il voudra sortir ses fonds du pays.

Plus cette différence sera grande, plus l'exportation des capitaux de cette catégorie sera réduite.

Dans les relations entre un débiteur national et un créancier étranger, la situation se présente donc ainsi:

Le créancier doit choisir entre deux risques: le risque de faillite de son débiteur s'il exige son paiement direct (ce risque n'est pas illusoire puisque la dépréciation de la monnaie du débiteur augmente considérablement le poids de la dette).

Ou, si le paiement est fait par l'intermédiaire du compte spécial, c'est le risque de dévaluation monétaire que le créancier devra alors supporter.

Le système ne fonctionnant que vis-à-vis des étrangers possédant des fonds dans le pays visé, il sera généralement doublé de restrictions plus ou moins strictes concernant l'exportation des capitaux par des nationaux.

Quels avantages le pays débiteur peut-il retirer de l'application d'un tel système?

Si l'on considère la masse des créances d'un pays sur l'autre à un moment donné, le paiement par un particulier à

un compte bloqué, s'il a pour effet de libérer le débiteur qui l'a effectué, ne change, par contre, en aucune façon les positions respectives — débitrices et créditrices — des deux pays considérés. Aucun transfert monétaire n'a été effectué: il n'y a donc pas eu réellement de paiement international. La pression sur le change qui en aurait résulté a donc été évitée.

De plus, la somme ainsi bloquée reste dans le pays où elle est généralement remise en circulation, soit par l'émission de bons garantis par les fonds inscrits au compte spécial, soit par un prêt « volontaire » de ces mêmes fonds au profit des nationaux.

Il en résultera notamment que, même dans le cas où la situation monétaire du pays considéré s'assainirait et que le transfert des sommes inscrites au compte bloqué ne présenterait plus d'inconvénient technique, il ne pourra être en fait effectué que lorsque les avances consenties sur ce compte aux nationaux auront été intégralement remboursées.

On comprend, dans ces conditions, que la plupart des titulaires d'avoirs bloqués préfèrent une cession, même à perte, de leurs créances, plutôt qu'un aléatoire et certainement très lointain remboursement.

Le cours de ces monnaies bloquées dépend naturellement de l'usage qui peut en être fait: il sera élevé si elles peuvent être utilisées par les importateurs de produits du pays débiteur, tandis que, si l'on peut les employer seulement à des placements de longue durée dans le pays même, il sera sans doute presque impossible de les vendre à un cours raisonnable.

L'Allemagne est le principal pays ayant appliqué ce système qui a été également utilisé dans nombre d'autres cas: notamment en Hongrie, en Roumanie, en Yougoslavie, etc...

L'Autriche, par contre, l'a récemment abandonnée et est parvenue à la suite d'un remarquable effort financier à opérer la liquidation de son compte bloqué.

CHAPITRE II

CAUSES DE L'ÉTABLISSEMENT DU CONTRÔLE DES CHANGES

Le contrôle des changes, tel qu'il vient d'être défini, est un des phénomènes les plus caractéristiques parmi tous ceux qui ont marqué dans le domaine monétaire la période de l'après-guerre.

Depuis le début des hostilités jusqu'à nos jours, en effet, il n'est guère possible de citer un seul Etat qui n'ait, sous une forme ou sous une autre, eu recours à ce procédé.

D'où provient donc cette opposition si nette entre ces deux périodes de l'histoire monétaire mondiale ?

I. — Pendant la seconde moitié du siècle dernier et le début du vingtième siècle jusqu'au conflit de 1914, la situation économique générale était relativement stable.

Les crises inévitables se succédaient selon des cycles normaux: aucune ne présentait ce caractère d'accuité, menaçant l'organisation du monde économique, qu'elles ont souvent revêtu depuis la guerre.

Les changes, si sensibles aux troubles pesant sur l'activité internationale, reflétaient eux aussi cet état d'équilibre général en n'accusant que des fluctuations presque insignifiantes.

Même pendant les périodes de tension politique telles que la guerre franco-allemande de 1870, la répercussion sur le franc par exemple fut très limitée puisque le maximum de baisse atteint en 1871 pendant les jours les plus sombres de la Commune fut de trois et demi pour cent.

A cette époque, les principales monnaies étaient rattachées à l'or, soit directement par le Gold Standard, soit indirectement par le Gold Exchange Standard.

Sans prétendre peut-être que cet équilibre d'alors, si envié aujourd'hui, avait pour cause unique cette généralisation de l'étalon-or; il a été facile de montrer les répercus-

sions très favorables qu'elle avait sur l'économie internationale et tout particulièrement sur le commerce entre nations.

La stabilité que le métal conférait ainsi aux cours des différentes monnaies sur le marché des changes — autour de leur parité métallique — et les limitations qu'il apportait aux fluctuations dues aux influences des balances des comptes — par le jeu des points d'or — contribuaient grandement à la sécurité des échanges commerciaux.

D'une part, le créancier, sachant exactement quel pouvoir d'achat il recevait lors du règlement de sa créance, et, d'autre part, le débiteur connaissant à peu de chose près le cours auquel il pourrait se procurer les devises étrangères nécessaires à sa libération, le risque monétaire était alors inexistant, et le commerce international n'avait pas pris sous ce régime la forme spéculative qu'il a si souvent revêtu depuis.

Dans le cadre plus étroit de l'activité nationale, le système de l'étalon-or remplissait aussi un rôle stabilisateur de toute première importance.

Par l'intermédiaire du crédit, dont il conditionnait la distribution, il agissait en tant que régulateur des diverses activités économiques nationales.

Le danger de trop grandes facilités offertes à la création des monnaies fiduciaires légales et privées était évité. Or, ce danger, quoiqu'il ait été contesté, est réel comme on a pu s'en rendre compte depuis la guerre. Le développement trop rapide des échanges, facilité par le crédit, présente en effet de graves inconvénients s'il n'est pas assis sur une accumulation préalable de capitaux: et le crédit ne crée pas de capitaux, il en multiplie seulement les signes.

Le principal mérite de l'étalon-or, au point de vue intérieur, est de résoudre le difficile et permanent problème de l'adaptation de la masse monétaire d'un pays à ses besoins économiques. Dans les mouvements incessants des crédits que nécessite cette adaptation journalière, l'or vient opposer son

frein aux créations dangereuses des richesses, aux imprudences des producteurs, aux excès des consommateurs, comme aux folies des spéculateurs.

Il était donc normal, dans cet état de relative tranquillité économique, que la politique de cette époque fût toute imprégnée de l'optimisme physiocratique ; si l'on ne reconnaissait pas ouvertement l'existence du fameux « ordre naturel », il était admis que la conduite la plus sage en matière économique était celle qui obéissait le plus exactement possible au principe de Quesnay : « laissez faire ».

Le libéralisme le plus large était donc le but que l'on s'efforçait d'atteindre.

II. — Comment le conflit international a-t-il pu amener un si complet renversement de tendances ?

Pourquoi, notamment les changes, qui étaient restés jusqu'alors un domaine en dehors de toute immixtion gouvernementale devinrent-ils un vaste champ d'expériences pour un interventionnisme croissant ?

Parmi toutes les causes qui, pendant et après la guerre, ont amené de si graves troubles dans l'économie internationale, trois faits semblent avoir été plus particulièrement responsables du bouleversement des changes.

1°) Dès l'ouverture des hostilités, tous les pays belligérants établirent l'embargo sur l'or. Cette mesure fut imposée par les événements. Au moment où toutes les forces vives de ces pays étaient mobilisés pour la lutte, les gouvernements comprirent l'impérieuse nécessité qu'il y avait pour eux de se réserver la disposition des stocks métalliques nationaux dans le but d'en tirer le maximum de ressources nécessaires à la poursuite des opérations.

Les stocks d'or, ainsi immobilisés dans les caves des instituts d'émission, servirent à faire face aux besoins de la défense nationale : soit comme garantie offerte aux emprunts

extérieurs — soit comme moyen de règlement des commandes de marchandises faites dans les pays neutres.

Mais, du même coup, le rôle régulateur de l'or ne fut plus assuré; et si, pendant la guerre, on arriva à maintenir les changes approximativement à leur ancienne parité, grâce à des procédés artificiels qui seront étudiés plus loin, il n'en fut plus de même à la fin des hostilités lorsque ces moyens de fortune durent être abandonnés.

Les monnaies, se trouvant alors privées de tout soutien métallique, aucune limite ne fut plus opposée aux fantaisies d'appréciation du public et aux souveraines influences de l'offre et de la demande.

La comparaison entre deux devises que l'on voulait échanger ne s'appuyant dès lors sur aucune base fixe, sur aucun rapport certain et simple, ne dépendait plus que d'appréciations purement conjecturales dont rien ne venait arrêter les fluctuations érratiques.

Les cours du change étaient devenus « mouvants ».

2°) Ce premier inconvénient fut rapidement accentué par la fièvre de spéculation à laquelle la période de reconstruction qui suivit les hostilités donna lieu.

Certes, la spéculation avait toujours existé, mais la stabilité même des changes d'avant-guerre la faisait se détourner à peu près complètement d'un domaine qui n'offrait que des chances de gain aussi minimes.

Lorsque l'abandon de l'étalon-or fut pratiquement consacré pour la plupart des monnaies, un nouveau et très étendu domaine s'offrit ainsi à l'activité des spéculateurs.

Les charges considérables que les hostilités accumulèrent sur les belligérants, vainqueurs ou vaincus, facilitèrent grandement le jeu de cette spéculation en lui fournissant de trop nombreux éléments de défiance et d'énervement qu'elle sut exploiter ou même provoquer sans scrupule.

Les changes se trouvèrent ainsi soumis à des mouvements oscillatoires naturels qui, largement amplifiés par la

spéculation, ne pouvaient plus être arrêtés que par une intervention exceptionnelle.

3^e) Enfin, les transferts monétaires considérables (dettes de guerre et réparations) qui n'étaient équilibrés par aucun mouvement symétrique de marchandises, exercèrent une pression redoutable sur les changes et déséquilibrèrent plus ou moins les systèmes monétaires déjà fortement ébranlés.

La guerre avait accumulé une telle quantité de ruines qu'il était matériellement impossible d'en faire supporter la reconstruction par ceux qui les avaient provoquées sans risquer de prolonger presque indéfiniment le bouleversement de l'économie mondiale.

L'équité dut faire place ici aux nécessités pratiques : devant les faillites répétées des débiteurs, toutes les nations furent successivement contraintes de renoncer à leurs créances de guerre.

Ces causes de perturbations des marchés monétaires amenèrent les gouvernements à établir un contrôle des changes qui, nous le verrons, s'exerça d'une façon presque continue jusqu'à ce que la crise de 1929 le porte à son maximum : l'établissement des comptes bloqués avec interdiction plus ou moins absolue d'exporter les capitaux.

La politique du contrôle des changes a ainsi poursuivi un certain nombre de buts précis que l'on peut ramener aux cinq principaux suivants :

1^o — L'inauguration de cette politique a été provoquée d'abord par le souci de lutter contre la spéculation.

Au moyen de différents procédés qu'ils ont à leur disposition (intervention, restriction, etc.) les gouvernements se sont trouvés obligés d'intervenir pour limiter les excès des mouvements spéculatifs sur les changes. Ils se chargèrent ainsi du rôle régulateur qui en période normale était rempli par les stocks métalliques des instituts d'émission : c'était là une nouvelle et lourde responsabilité imposée aux autorités monétaires.

L'exemple souvent cité de la « pénalisation » infligée en 1926 par la Banque de France aux spéculateurs trop acharnés à la baisse de notre monnaie est le type d'un contrôle exercé dans ce but.

2° — La même politique a, dans certains cas, été utilisée pour lutter contre la fuite du capital national.

Les capitalistes de l'après-guerre étaient inquiets des difficultés que présentait la convalescence économique du monde : jamais les capitaux ne s'expatrièrent aussi facilement que pendant cette période.

Il en résulta notamment la création de grosses masses de fonds flottants, sans cesse en mouvement, et susceptibles aussi bien par leur venue que par leur départ d'endommager gravement un système monétaire même résistant.

Aussi, les responsables dans chaque pays durent-ils s'efforcer de neutraliser les effets néfastes que pouvaient présenter ces gros déplacements de capitaux pour l'économie nationale : le contrôle des changes a été employé à cet effet.

L'intervention du « Fonds d'égalisation des changes » anglais sur le marché monétaire en 1932 pour enrayer la chute du sterling provoquée par des fuites massives des capitaux en fournit un exemple intéressant.

3° — Plus récemment, le contrôle des changes a été employé également pour contrebattre l'influence défavorable que pouvait avoir sur les monnaies faibles les transferts d'un solde de balance de paiements déficitaires.

C'est une forme extrême de contrôle qui se traduit généralement soit par l'institution des comptes bloqués avec interdiction d'exporter les devises nationales, soit par un moratoire partiel ou total des dettes extérieures.

Le moratoire de toutes les dettes de guerre, décrété le 30 Juin 1931, par le Président Hoover, a ainsi évité à l'Allemagne un effondrement de son système monétaire déjà très chancelant.

4° — Quelques pays ont utilisé également certains pro-

cédés de contrôle des changes pour améliorer une balance commerciale déficitaire. Cette politique mercantile fut poursuivie par différents moyens, tels que la réglementation des importations par les restrictions des devises ou par l'institution des Clearings.

Ces derniers notamment permettent d'aboutir à ces résultats grâce aux facilités qu'ils apportent soit pour aider les exportations trop faibles par manipulation du taux de change (voir plus loin), soit pour restreindre des importations trop abondantes.

5° — Enfin, dans des cas heureusement assez rares, le contrôle fut exercé à titre de représailles: sous forme de dumping des changes (récente politique monétaire des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne) ou par l'institution d'un Clearing unilatéral qui contraint le pays visé à conclure un accord bilatéral (pression exercée par la France sur l'Estonie pour arriver à l'accord du 26 Mars 1932).

CHAPITRE III

ÉVOLUTION HISTORIQUE DU CONTRÔLE DES CHANGES SON ABOUTISSEMENT : L'INSTITUTION DES CLEARINGS

Depuis un peu plus de vingt ans que s'est développée la pratique du contrôle des changes, son histoire se divise en deux grandes périodes: pendant la guerre et après la guerre.

§ 1^{er}. — *Pendant la guerre.*

Contrairement à une croyance assez répandue, la guerre n'a pas dès son origine fait naître la nécessité d'un contrôle rigoureux des changes.

Il est curieux, en effet, de constater que malgré un boule-

versement aussi grave, le marché monétaire n'a pas été au début très profondément atteint.

Le contrôle ne fit sentir sa nécessité que graduellement, d'une façon d'abord assez anodine renforcée progressivement à mesure que les hostilités se prolongeaient.

Ceci peut étonner à l'époque actuelle où le moindre bruit pessimiste peut amener des graves perturbations dans les cours des changes. Les hostilités, en effet, devaient provoquer inévitablement un sérieux déséquilibre de la situation économique et financière mondiale. L'embargo sur l'or fut établi dans tous les pays même neutres ; en raison des besoins anormaux des belligérants et de la baisse de leur capacité de production, leurs balances commerciales laissèrent apparaître d'énormes déficits ; par suite également des différents degrés que l'inflation avait atteint suivant les pays, le niveau des prix s'éleva dans des proportions variables ; enfin, l'action stabilisatrice du marché international des capitaux disparut presque complètement dès qu'il fut soumis à des restrictions qui en faussèrent le jeu naturel.

Plusieurs raisons cependant expliquent cette stabilité relative des monnaies au cours des premiers mois des hostilités :

1° — Le monde n'avait à ce moment aucune expérience des répercussions que pouvaient avoir dans le domaine monétaire une guerre moderne : l'exemple de 1870 précédemment cité est concluant à cet égard.

La croyance s'était donc généralement répandue que, dans la mesure où le gouvernement couvrirait des commandes exceptionnelles de matériel de guerre au moyen de ressources extraordinaires, il n'y avait aucune raison sérieuse pour que le reste de l'économie ne se maintienne pas inchangé.

2° — L'idée même d'une intervention officielle sur le marché des changes était à cette époque à peu près totalement inconnue. Avant la guerre, le besoin ne s'en était jamais fait sentir et les gouvernements furent sans doute assez embarras-

sés quand, pour la première fois, il fallut avoir recours à cette politique.

3° — La décade précédente avait vu se multiplier les emprunts internationaux qui contribuaient à soutenir le cours des monnaies des pays créanciers.

4° — Enfin, et peut-être surtout, personne ne croyait en 1914 que les hostilités se prolongeraient pendant quatre ans : on admettait généralement que quelques mois de campagne suffiraient pour amener une décision que chaque partie espérait favorable.

C'est seulement au cours de l'année 1915 que le monde commença à se rendre compte que la guerre était susceptible de durer longtemps encore, et que les dépenses considérables, qu'elle entraînerait inévitablement, auraient sans aucun doute de graves répercussions sur les systèmes monétaires des nations belligérantes.

Jusqu'à ce que cette idée se fit jour, et malgré le déficit considérable des balances commerciales, les cours du change se maintinrent à peu près stables : la spéculation se désintéressait toujours du marché monétaire.

Peu à peu pourtant, la position internationale se renversa complètement pour la plupart des pays engagés dans le conflit.

L'évolution de la situation monétaire ayant été à peu près parallèle dans tous les pays, son étude pour la France donnera de son développement un tableau suffisant pour comprendre l'enchaînement des événements qui se déroulèrent alors.

Le problème des changes a présenté pour notre pays pendant la guerre des difficultés particulièrement tragiques, puisqu'il a fallu en quatre ans trouver des moyens de paiements extérieurs d'un total de soixante milliards de francs : il a donc présenté des solutions d'un caractère exceptionnel.

Pendant le second semestre de 1914, malgré le déficit de la balance commerciale qui s'élevait à la fin de l'année à 4.514 millions de francs, le change français se maintint de lui-même

un peu au-dessus de son pair métallique pour les raisons générales développées plus haut.

L'année suivante, le cours de notre devise commença à donner des signes de faiblesse, le problème des changes devint préoccupant parce que, d'une part, en face du déséquilibre croissant du commerce extérieur, il ne pouvait être question de soutenir le cours de la devise par les moyens ordinaires (élévation du taux de l'escompte, envoi d'or) et, d'autre part, il fallait procurer à tout prix aux importateurs français les moyens de règlements internationaux qu'ils ne trouvaient que de plus en plus difficilement sur le marché.

Deux séries de mesures s'efforcèrent de remédier au danger. On négocia tout d'abord des opérations de crédit sur les places étrangères. De son côté, la Banque de France, et cela dès le début des hostilités, s'appliqua à se constituer d'importantes provisions de change. Mais pour éviter que ses devises ne fussent demandées à des fins de thésaurisation, dès le mois de Juin 1915, la Banque a subordonné ses ventes de change à la justification, par les demandeurs, de besoins commerciaux.

C'était là une première et timide apparition de la réglementation du marché des devises.

Les mêmes moyens employés sur une échelle de plus en plus vaste parvinrent, malgré l'aggravation de la situation commerciale, à maintenir le cours du franc jusqu'à la fin de 1916. Mais pendant cette dernière année, la balance commerciale accusa un déficit de 14,5 milliards : c'est dire la difficulté croissante de la tâche qui consistait à fournir au marché français les instruments de paiements internationaux pour régler l'excédent de nos importations sans que le cours du franc n'en subisse le contre-coup. Fin 1916 pourtant, on ne constatait encore que des changements peu importants dans le prix des principales devises.

Ce résultat avait été atteint surtout grâce à des emprunts considérables contractés à l'étranger (avance de 6.968 mil-

lions de francs consentie par la Trésorerie Britannique, emprunt de 1,5 milliard contracté à New-York par les villes française, crédit Brown Brothers de 25 millions de dollars, etc...)

Les sorties d'or que la Banque de France limitait le plus possible avait atteint, en Décembre 1916, 2,568 millions de francs.

La mobilisation du portefeuille français des valeurs mobilières étrangères procura, d'autre part, à l'Etat un total d'environ 1.200 millions de francs de titres internationaux qu'il pouvait offrir en garantie de ses emprunts extérieurs.

Enfin, les revenus de notre portefeuille étranger, qui avant la guerre s'élevait à 2 milliards de francs, continuaient, en 1916, à être régulièrement payés.

Au début de 1917, cependant, la situation devint plus difficile. Notre faculté de crédit sur le marché de New-York était à peu près épuisée et nos nouvelles demandes rencontraient une résistance qui rendait véritablement angoissante la position financière du pays.

Le contrôle des opérations de change fut alors organisé d'une façon plus sévère grâce à la création, le 6 Juillet 1917, d'une commission des changes fonctionnant au Ministère des Finances qui fut chargée de surveiller les achats de devises étrangères par les Français et de contrôler leur emploi pour des règlements commerciaux.

L'entrée en guerre des Etats-Unis, en Avril 1917, vint modifier heureusement les conditions du marché des changes en notre faveur.

Dès leur intervention dans le conflit, les Etats-Unis accordèrent, en effet, des avances aux Trésoreries Françaises et Britanniques pour leur permettre le règlement des achats effectués en Amérique.

L'aide financière, que se prêtèrent les alliés, aboutit à lier intimement sur le marché des changes le sort de la livre,

du dollar et du franc et permit, par des opérations de crédit, le paiement des dépenses de guerre.

Le franc ne subit donc aucun fléchissement et marqua même au cours de cette période une certaine amélioration par rapport à la livre et au dollar.

Mais cela ne dispensa pas que le Gouvernement Français, de la nécessité de conclure de nouvelles opérations de crédit avec les pays neutres, car les devises obtenues des Trésoreries alliées ne pouvaient être employées que dans le pays qui accordait ces crédits.

En outre, toujours dans un but monétaire, un contrôle très sévère des importations fut établi : les commandes passées à l'étranger étaient groupées et surveillées par différents comités qui effectuaient les achats correspondants.

Enfin, la loi du 3 Avril 1919 renforça les attributions et les moyens d'action du comité des changes en prohibant l'exportation des capitaux.

Le résultat de toutes ces mesures fut qu'en Novembre 1918, la dépréciation du franc, par rapport à son ancien pair métallique, était seulement de 5 % vis à vis du dollar et de $3 \frac{1}{2}$ en face de la livre.

En réalité, ce résultat en apparence favorable dissimulait mal un appauvrissement très grave du pays. Les déficits additionnés de la balance commerciale pendant les années de guerre s'élevaient en fin 1918 à plus de 60 milliards de francs. La comparaison entre cet énorme passif, le développement intérieur de l'inflation, d'une part, le cours des changes, d'autre part, qui n'enregistra qu'imperceptiblement cet avilissement intérieur de la monnaie et ce surcroît formidable des importations, démontre indiscutablement l'efficacité des mesures de contrôle appliquées.

Quelques différences de détail mises à part, l'évolution des différentes monnaies au cours de la guerre fut sensiblement la même que celle qui vient d'être décrite pour le franc.

Ainsi, presque partout, même dans les pays qui n'étaient

pas directement engagés dans le conflit, les gouvernements durent intervenir d'une façon plus ou moins étendue pour contrôler les changes. Cette première expérience ne devait pas, nous allons le voir, rester sans lendemain.

§ 2 — *Après la Guerre.*

L'idée communément admise à la fin de la guerre était que le contrôle des changes avait été institué pour remédier aux défauts de stabilité monétaire résultant de l'abandon de l'étalon-or, du déséquilibre des balances commerciales des belligérants, et de la spéculation sur les changes.

L'espoir que le contrôle des changes était desiné à disparaître comme ayant perdu toute utilité pratique (dès le rétablissement de l'équilibre économique (rétablissement qui paraissait d'ailleurs imminent), semblait donc raisonnable.

En fait, pourtant, cet espoir fut déçu: non seulement l'action officielle s'exerça pendant la période de stabilisation mais, dans de nombreux pays, elle ne marqua qu'une légère régression dans la période suivante jusqu'à ce que la crise de 1929 en nécessita le renforcement.

I. — Au cours des premières années qui suivirent immédiatement la fin des hostilités, la situation économique resta très confuse: c'est la période souvent appelée « cahotique » — période de transition et d'adaptation difficile entre la guerre et les conditions d'un nouveau statut de paix.

Les systèmes monétaires européens eurent à subir la rude épreuve d'une inflation qu'il faudra plusieurs années pour maîtriser. Les changes subirent alors de violentes oscillations que la spéculation accentuait à plaisir.

Les mesures d'étroite solidarité financière qui avaient marqué pour les alliés les dernières années de la guerre étaient condamnées en raison de leur caractère exceptionnel à une disparition rapide dès que la paix serait à nouveau rétablie.

En fait, dès le mois de Mars 1919, la liaison qui avait

existé entre le dollar, la livre et le franc depuis 1917 cessa et chaque monnaie fut abandonnée à son propre sort.

Le résultat sur les changes ne se fit pas attendre : du mois de Janvier 1919 au mois de Janvier 1920, le cours du dollar passait successivement de 5 frs 45 à 16 frs 98 et finit par atteindre à la veille de la crise monétaire (Décembre 1923), le cours de 19 frs 02.

L'Allemagne, bien qu'elle se fut préparée de longue date aux difficultés financières que devait fatalement entraîner un conflit armé, souffrit de son isolement économique : sa monnaie, en 1918, avait déjà enregistré une perte de 40 % sur sa parité métallique.

Il ne pouvait être question, en face de perturbations aussi graves, de rendre au marché des changes sa liberté d'avant-guerre.

Le contrôle subsista donc, mais il évolua : les Gouvernements préférant au procédé trop rigide et très impopulaire des restrictions du marché des changes qui avait été établi à la fin de la guerre, celui plus souple de l'intervention.

Pour soutenir les cours, seul moyen efficace de ramener la confiance nécessaire à une stabilisation éventuelle de la situation, on eut encore recours dans la majorité des cas à des emprunts extérieurs. Les Gouvernements se créaient ainsi d'importantes masses de manœuvre qui leur permettait d'agir efficacement contre les tendances des changes qu'ils jugeaient inopportunes et d'arriver à une stabilisation de fait. Partant de cette idée, l'Angleterre se fit consentir par les Etats-Unis un important crédit de stabilisation qui fut, d'ailleurs, assez peu utilisé.

La France, par contre, n'eut pas à recourir à l'étranger pour opérer la stabilisation de sa monnaie : l'importance du capital national, qui s'était expatrié devant la menace de la dévaluation, fut très habilement utilisée pour servir la politique de retour à l'étalon-or.

L'Allemagne qui, après avoir vu se consommer en 1922

la ruine complète de sa monnaie, avait dû procéder à la création d'une monnaie entièrement nouvelle, maintint jusqu'en 1926 des restrictions draconiennes sur le marché des devises pour protéger le système ainsi reconstruit ; mais, l'orsqu'en raison de l'importance des capitaux qui vinrent, à la suite du plan Dawes, s'offrir en Allemagne, le nouveau Reichsmark sembla suffisamment solide, les restrictions firent, là aussi, place à une politique d'intervention.

II. — Ainsi donc, peu à peu, l'effort de reconstruction se précisait : il finit par porter ses fruits et, vers 1925-26, une nouvelle ère économique s'ouvrit alors, la période de stabilisation.

Le contrôle des changes se relâchait progressivement dans la mesure où la situation paraissait s'améliorer ; mais jamais, cependant, le marché des devises ne retrouva le régime de liberté absolue qui était le sien avant 1914.

La plupart des pays européens : la France, l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie eurent, par intermittences, recours à la politique du contrôle.

A cette époque, l'idée d'un Clearing international fut, pour la première fois, mise à l'étude. La création de la B.R.I. fit faire un premier pas, d'ailleurs très modeste, dans cette voie : la compensation fut établie entre réparations et dettes de guerre.

Mais les créateurs de cette Banque, pressentis, ne jugèrent pas le moment venu pour faire de cette institution une chambre de compensation internationale.

III. — Malheureusement, le retour à l'équilibre, qu'on avait pu croire un moment réalisé, ne devait être que temporaire : le krach de Wall Street de 1929 vint tout remettre en question et ouvrir le troisième et dernier chapitre de l'histoire monétaire contemporaine : la crise.

Cette dernière période se divise elle-même en trois phases

distinctes, que l'on a sans doute souvent décrites, mais que nous croyons utile de retracer brièvement ici.

La première est une phase purement économique caractérisée par une baisse considérable des prix mondiaux ; celle-ci, par sa durée et son acuité, finit par déterminer des troubles bancaires et monétaires qui ouvrirent la seconde phase de la crise ; enfin, la régression catastrophique des échanges internationaux marque aujourd'hui le troisième et dernier stade de cette évolution.

Le résultat se concrétise dans les chiffres suivants suffisamment éloquents :

La valeur or des exportations de 48 pays représentant près de 90 % du commerce mondial est passé :

de 750 milliards de francs en 1929			
à 630	—	—	1930
à 440	—	—	1931
et à 275	—	—	1932

Ce dernier chiffre fait donc ressortir, sur la période de base, un recul de 475 milliards, soit de 64,4 %.

Comment peut-on expliquer un tel étrangement du commerce international ?

La baisse générale des prix qui caractérisa la phase économique de la crise s'ouvrit au cours du deuxième semestre de 1929, par l'effondrement des valeurs de Bourse sur le marché de Wall Street. Elle s'étendit avec une extrême rapidité aux produits industriels comme aux produits agricoles, aux matières premières comme aux produits ouvrés.

Il en résulta, automatiquement, une augmentation du poids des dettes, la quantité des marchandises à fournir en contre-partie d'une obligation financière donnée croissant dans la mesure même où diminuent les prix.

Or, pour s'acquitter des énormes arrérages que le développement abusif du crédit pendant la période de prospérité avait laissé à leur charge, les pays débiteurs ne disposaient que des revenus de leur activité productrice-revenus en baisse

continue dans tous les pays, en baisse catastrophique dans les pays agricoles dont les produits étaient particulièrement atteints par la chute des prix.

Il suffit de rapprocher cet effondrement des revenus encaissés et l'absolue fixité du montant or des prestations financières à effectuer par les débiteurs pour avoir l'explication des difficultés sans nombre en face desquelles se trouvaient ces derniers et pour comprendre du même coup la multiplication des faillites et des déconfitures des banques, l'extension sans précédent des crédits gelés, et, par voie de conséquence, l'impossibilité, pour un grand nombre de pays, de maintenir la convertibilité de leurs devises.

Ainsi, entre les mois de Mai 1931, où sombra le Kredit-Anstalt de Vienne, suivi de près en Allemagne par la fermeture de la Danat et les vacances bancaires des 14 et 15 Juillet, et le mois de Septembre de la même année où l'Angleterre fut amenée à abandonner l'étalon-or, la dépression économique s'était insensiblement transformée en une crise monétaire et financière très aigue.

Une nouvelle menace allait risquer de troubler le récent équilibre monétaire si laborieusement atteint.

Quelles mesures envisagèrent les gouvernements pour faire face au danger ?

Un économiste, M. Somary, dans une conférence qu'il faisait en 1927 alors qu'il entrevoyait la crise qui allait éclater, avait prédit avec la même clairvoyance les remèdes qui seraient appliqués : « Nous avons vu, après la guerre, disait-il, la plupart des pays laisser tomber leur monnaie pour « maintenir leur commerce extérieur, nous verrons dans la « prochaine crise un phénomène contraire, nous verrons les « différents pays vouloir maintenir à tout prix leur monnaie « et cela même aux dépens de leur commerce extérieur. »

Telle est bien, en effet, l'évolution de la crise dans de nombreux pays d'Europe Centrale notamment qui, dans le but de maintenir coûte que coûte leur stabilité monétaire,

ont poursuivi une politique caractérisée essentiellement par des restrictions considérables apportées à la circulation commerciale, d'une part, et d'autre part, par une réglementation très stricte de leurs marchés monétaires.

a) Un grand nombre d'Etats se sont tout d'abord préoccupés d'équilibrer leur balance économique générale par les mesures protectionnistes les plus diverses: tarifs de plus en plus élevés, contingents de plus en plus limités, etc...

Le Comité économique de la S.D.N., dans un rapport du 20 Janvier 1932, constate ainsi la situation: « Coup sur
« coup, presque tous les pays européens ont pris des mesures
« extrêmement rigoureuses pour restreindre autant que possible leurs importations et pour amplifier leurs exportations. Puisque tous les pays agissent de même, il est superflu de dire que la deuxième tentative reste en général
« sans effet: la première, au contraire, réussit trop bien et
« aboutit à une dépression massive des échanges et, en conséquence, de la vie économique elle-même. »

Le même rapport caractérise ensuite en termes lapidaires la véritable impasse qui fut le résultat, au point de vue financier, de la généralisation de cette politique: « Un pays ne peut
« théoriquement s'acquitter de ses dettes qu'en exportant de
« l'or, en obtenant de nouveaux crédits, ou en exportant des
« marchandises. L'exiguité des réserves de la plupart des
« pays débiteurs rend inapplicable le premier procédé; la
« disparition de la confiance paralyse le fonctionnement du
« second, de sorte que, jusqu'à ce que renaisse cette confiance, l'exportation des marchandises reste le seul moyen,
« pour les pays débiteurs, de faire face à leurs engagements.
« Or, on constate que les pays créanciers n'échappent pas à
« la tendance générale d'opposer des obstacles de jour en jour
« plus grands aux importations étrangères. »

Cette tendance était la réaction naturelle des industries des pays privilégiés au point de vue monétaire qui, constatant l'impossibilité de lutter sur les marchés extérieurs qui

leur étaient de plus en plus fermés, soit par des tarifs, soit par la baisse des prix-or résultant de la dévaluation, cherchaient par tous les moyens à se réserver exclusivement ou presque, ce que la cirse avait laissé subsister du marché national.

b) Ce premier procédé de défense monétaire fut complété par l'application de restrictions considérables apportées aux paiements extérieurs en devises et par l'établissement d'un contrôle des changes de plus en plus strict.

L'Angleterre inaugura cette politique lorsque la pression sur la livre s'accrut en 1931: la Banque d'Angleterre, dès le mois de Juin, entreprit une défense trop tardive du sterling: son intervention, basée sur un crédit total de 130 millions de livres qui lui avaient consenti par moitié les places de Paris et de New-York, fut insuffisante en face du puissant courant qui poussait les capitaux à abandonner la Cité, le 20 Septembre 1931, l'étalon-or était déclaré « temporairement suspendu. »

En même temps, l'embargo était mis sur le change par l'interdiction faite aux Anglais d'acheter sans contrôle des devises étrangères.

Cette mesure fut rapportée six mois plus tard lorsqu'en Mars 1932, le courant des capitaux changea de sens et redevenit favorable.

L'intervention devait se maintenir cependant tant que la monnaie restait flottante et, en Avril 1932, la création du « Fonds d'égalisation des changes », avec une dotation de 150 millions de livres, répondit à cette préoccupation.

Dans le domaine commercial, enfin, l'Angleterre subsistua au libéralisme, qu'elle avait jalousement conservé depuis plus d'un demi-siècle, le protectionnisme le plus rigoureux.

La Livre a entraîné dans sa chute de nombreuses monnaies qui, par suite du Gold Exchange Standard, était plus ou moins lié au sort de la devise anglaise: la Suède, la Nor-

vège, la Grèce, la Finlande, le Japon furent ainsi, en quelques semaines, contraints d'abandonner à leur tour l'étalon-or.

En Allemagne, la crise subit une évolution toute différente.

Le nouveau système monétaire allemand avait été soutenu, pendant la période de prospérité, par des crédits extérieurs considérables. Lorsque l'ébranlement de la confiance, déterminé par la crise économique, provoqua des demandes massives de remboursement des capitaux étrangers investis à court terme dans le pays, les Banques Allemandes durent s'adresser à l'encaisse métallique et au portefeuille des devises de la Reichsbank pour faire face à ces retraits.

L'encaisse or de celle-ci passa ainsi de 2.700 millions de marks au 31 Décembre 1929 à 386 millions en fin de 1933.

Le portefeuille de devises s'amenuisa encore plus rapidement: de 115 millions de marks au 31 Décembre 1932, il passa un an plus tard à 9 millions.

Comme les capitaux étrangers encore investis, mais susceptibles de retrait rapide, étaient évalués au mois de Juin 1932 à 12 milliards de marks environ, le problème était manifestement insoluble. Un crédit de 150 millions de dollars, obtenu auprès des trois grands instituts d'émission et de la B.R.I., n'opposa qu'une digue insuffisante au mouvement qui emportait le mark.

L'Allemagne ne pouvait donc plus, sans compromettre à nouveau la stabilité de sa monnaie, laisser se continuer les ventes de marks que nécessitaient, pour leur transfert, les capitaux étrangers en voie de rapatriement.

Plutôt que d'abandonner comme l'Angleterre l'étalon-or et d'avouer ainsi la fragilité de sa réforme monétaire, le gouvernement allemand préféra suspendre les transferts par des mesures de prohibition et de réglementation draconiennes: toute sortie de capitaux fut alors interdite et l'Allemagne, une fois de plus, renonça à payer ses créanciers.

Sans doute, ceux-ci avaient-ils été appelés à donner leur accord à ces mesures de « congélation » de leurs avoirs, puis, finalement d'amputation de leurs créances ; mais les négociations furent poursuivies sous la menace d'une situation telle qu'ils subirent, en fait, le jeu de la carte forcée.

Les arrangements auxquels on arriva ainsi portent le nom de « Stillstaat ».

D'autres mesures très rigoureuses, et d'ailleurs efficaces, furent prises en même temps pour éviter les fuites du capital national : le curieux système de la pluralité des monnaies en constitue un des éléments importants.

L'ensemble de cette politique, si elle aboutit à conserver au mark un cours au moins fictif sur le marché des changes, greva lourdement le commerce extérieur du pays.

La balance commerciale, favorable depuis 1927, rede vint, en 1933, très déficitaire et le solde passif ne cessa de croître depuis lors.

L'évaluation de la situation avait donc été très différente en Allemagne de ce qu'elle avait été en Angleterre. Il s'est ainsi constitué deux groupes de pays :

D'un côté, les pays créanciers : Angleterre, Etats-Unis et France. Les deux premiers dont la monnaie, étant toujours au pair de 1914, handicapait le commerce, ce qui les a amenés à opérer une dévaluation ; la France qui, elle, avait déjà dévalué, put sans dommage supporter la tourmente monétaire, grâce à la position très solide du franc.

De l'autre côté, les pays débiteurs dont la plupart avaient été déjà contraints depuis la guerre de procéder à d'importantes dévaluations de leur monnaie. Ceux-ci, en tête desquels on peut citer l'Allemagne, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, etc... se refusèrent le plus souvent à courir le risque d'une nouvelle expérience et, en conséquence, appliquèrent des mesures de défense similaires à celles que nous avons exposées plus haut au sujet de l'Allemagne.

Le tableau suivant donne un aperçu de la situation à cet égard en Juin 1930:

PAYS	SUSPENSION DE L'ÉTALON-OR	CONTROLE DES DEVISES
—	—	—
Allemagne		13-7-31
Argentine	16-12-29	10-10-31
Autriche	5-4-33	9-10-31
Brésil		18-5-31
Bulgarie		15-10-31
Canada	19-10-31	
Chili	20-4-32	30-7-31
Colombie	21-9-31	21-9-31
Danemark	29-9-31	18-11-31
Egypte	26-9-31	
Espagne		18-5-31
Etats-Unis	6-3-33	6-3-33
Grèce	26-4-32	28-9-31
Hongrie		17-7-31
Japon	13-12-31	1-7-32
Norvège	29-9-31	
Romanie		17-5-32
Royaume-Uni ...	21-9-31	
Tchécoslovaquie .		26-9-31
Yougoslavie		7-10-31

Entre ces deux groupes, la situation du commerce extérieur mondial devait présenter, au cours d'une période normale, les traits suivants:

D'une part, les nations créditrices, qui devaient avoir une balance commerciale défavorable, — leur balance de paiements étant équilibrée par les rentrées de fonds résultant du placement extérieur de leurs capitaux;

D'autre part, les pays dbiteurs auxquels une balance

commerciale favorable était indispensable pour leur permettre d'équilibrer une balance de paiements déficitaire.

Quand la crise vint bouleverser les balances commerciales en exaspérant les particularismes nationaux, l'équilibre des paiements se trouva donc rompu: la stabilité monétaire était menacée.

A l'exemple de l'Allemagne, la plupart des pays débiteurs, devant ce risque, furent amenés à établir un moratoire partiel des transferts.

C'était un nouveau coup porté au commerce extérieur mondial: les commerçants internationaux, qui n'entrevoyaient pas avec beaucoup d'enthousiasme leur paiement en comptes bloqués, préférèrent souvent cesser leurs ventes aux pays où ce régime était institué.

Devant la menace de l'arrêt presque total de tout commerce avec ces nations, les gouvernements ne pouvaient évidemment pas rester passifs.

L'ingéniosité des techniciens fut mise à contribution, des négociations s'ouvrirent et aboutirent non pas exactement à la création d'un système nouveau mais, plutôt, à une application nouvelle d'un système ancien: les Clearings étendus aux échanges commerciaux entre nations.

Le monde, économiquement engagé dans une impasse, s'efforçait d'en sortir.

DEUXIÈME PARTIE

La structure du système

On distingue généralement trois sortes de Clearings :

- a) Le Clearing unilatéral.
- b) Le Clearing bilatéral.
- c) Le Clearing multilatéral.

Le premier est une mesure de rétorsion et, en fait, ne constitue qu'un acheminement vers l'adoption du second.

Le troisième n'a pas, jusqu'à ce jour, reçu d'application pratique; c'est un procédé qui n'a encore trouvé place que dans les constructions théoriques.

Son application pratique étant cependant préconisée par certains auteurs comme devant donner une solution du problème plus satisfaisante que celle actuellement en vigueur, son étude trouvera naturellement sa place dans celle des perfectionnements possibles du système actuel, qui fera l'objet de la quatrième partie.

L'analyse du Clearing bilatéral nous retiendra donc seule ici.

L'objet de cette deuxième partie n'est d'ailleurs pas l'étude approfondie de l'organisation d'un système de Clearing, un certain nombre d'ouvrages ayant déjà traité la question.

Nous nous en tiendrons donc à une vue générale du fonctionnement théorique du système, des difficultés que soulève son application pratique, des solutions que l'on a pu y apporter et des arguments que les économistes font valoir pour ou contre son extension.

CHAPITRE PREMIER

THÉORIE DU CLEARING BILATÉRAL LES DIFFICULTÉS QU'IL SOULÈVE

Théoriquement, le système n'est pas compliqué : il rappelle, d'assez loin il est vrai, le vieux procédé des Clearings bancaires, de ces fameuses « Chambres de Compensation » qui fonctionnaient déjà en Angleterre, dès la fin du XVIII^e Siècle.

Les données du problème sont claires : les exportateurs des pays créanciers sont dans l'impossibilité d'obtenir le règlement direct de leurs créances commerciales ; or, il se trouvait — constatation déjà faite précédemment — que les pays mauvais payeurs avaient presque tous une balance commerciale favorable vis-à-vis des pays créanciers.

Pour ces derniers, une solution paraissait s'imposer, il leur fallait répondre aux interdictions d'exporter des capitaux, que les premiers avaient instituées, en bloquant les paiements effectués par leurs nationaux important des marchandises en provenance des pays mauvais payeurs, et régler, au moyen des fonds ainsi réservés, ceux qui exportaient vers ces mêmes pays.

L'application de cette idée peut se schématiser ainsi : dans chacun des pays signataires d'un accord de Clearing, les importateurs de marchandises de l'autre pays, au lieu de payer directement leurs fournisseurs, verseront à une caisse spéciale, en monnaie nationale, la contre-valeur des marchandises importées.

Le versement à la Caisse est prévu généralement, non seulement pour les dettes commerciales qui viendront à échéance après l'entrée en vigueur de l'accord, mais aussi pour celles déjà échues à cette date.

Sur la masse de fonds ainsi réunie, la Caisse prélève les

sommes nécessaires pour effectuer le règlement, aux exportateurs nationaux, des marchandises qu'ils ont expédiées vers le pays co-signataire de l'accord. Les exportateurs reçoivent le prix de leurs marchandises, en monnaie nationale, directement de la Caisse de Clearing, et non du client étranger qui les a achetées.

Tout transfert monétaire est ainsi évité entre les deux pays.

Le rapport direct entre les exportateurs d'un pays et les importateurs d'un autre a donc fait place, en ce qui concerne les paiements:

a) A deux rapports triangulaires (Importateurs-Caisse de Compensation-Exportateurs) constituant un circuit fermé à l'intérieur de chaque pays contractant.

Les importateurs et les exportateurs d'un même pays se trouvent en quelque sorte solidarisés pour le bénéfice exclusif des premiers.

Un tel système n'est, en effet, d'aucune utilité pour les seconds que rien n'empêche de procéder directement au règlement de leurs créances étrangères.

b) A un rapport entre les deux Caisses des pays contractants qui règlent, par voie de compensation, les créances et les dettes réciproques.

II. — Une étude plus poussée du système fait aussitôt apparaître les importantes difficultés qui viennent compliquer sa réalisation pratique.

Nous nous contenterons de mettre ici en relief ces dernières, sans anticiper sur le chapitre suivant où seront examinées les diverses solutions que l'on a pu leur apporter.

1°. — Les conditions idéales pour le fonctionnement du système sembleraient être réalisées si, d'une part, la balance commerciale entre les deux pays considérés était rigoureusement équilibrée et si, d'autre part, aucune obligation finan-

cière ou aucun arriéré dans le règlement des créances commerciales ne venait en troubler l'économie.

Or, ces deux conditions ne se rencontrent que très exceptionnellement dans la pratique.

Tout d'abord, pour des raisons diverses tenant à la fois aux conditions naturelles, aux conditions économiques et à l'évolution des différents pays, il n'y a, d'une manière générale, aucune correspondance entre la valeur des marchandises qu'un pays importe normalement d'un autre et celle des marchandises qu'il y exporte.

D'autre part, dans tous les cas où l'institution du Clearing a du être établie, c'est (ce point a été précisé dans la première partie) parce que l'un des pays était incapable, en raison même de l'importance de ses dettes extérieures, de laisser s'opérer librement les transferts nécessaires à leur règlement.

De plus, les Clearings n'ayant commencé à fonctionner qu'avec un certain retard par rapport à l'établissement du contrôle des devises, toutes les créances commerciales venues à échéance pendant la période transitoire sont restées impayées; il était donc naturel de s'efforcer d'utiliser la nouvelle institution pour essayer d'obtenir le règlement de ces arriérés.

Il résulte d'une telle situation que, dans la plupart des cas, il y a déséquilibre entre les ressources venant alimenter les Caisses de compensation, d'une part, et les charges que celles-ci ont à supporter, d'autre part.

Cette constatation prend toute son ampleur si l'on se souvient que, entre importateurs et exportateurs de chacun des pays liés par un accord de Clearing, il s'établit un circuit fermé.

A l'intérieur de ceux-ci, pour que l'exportateur soit réglé, par la Caisse de Compensation Nationale, il ne suffit donc pas que son débiteur étranger se soit acquitté de sa dette auprès de l'organisme de compensation dont il relève;

il faut encore que la Caisse du pays de l'exportateur ait, à ce moment, des ressources suffisantes pour pouvoir effectuer le paiement.

Du fait du déséquilibre existant fréquemment entre les charges et les revenus des Offices de Compensation, il se produira ainsi nécessairement des retards importants avant le règlement des exportateurs relevant de la Caisse dont les charges sont supérieures aux revenus.

A cette première difficulté s'en ajoute immédiatement une autre.

Puisque le paiement immédiat n'est souvent pas possible, quel ordre de règlements faut-il adopter entre ceux qui ont des créances ariérées — c'est-à-dire échues au cours de la période comprise entre l'établissement du contrôle des devises et l'application du Clearing — et ceux qui, bien que leurs créances soient venues à échéance après la mise en vigueur de l'accord de compensation, ont néanmoins à subir des retards pour leur règlement ?

Si les premiers ont la priorité, les seconds verront naturellement leur retard augmenter et réciproquement.

2°. — Cette dernière remarque pose, dans le même ordre d'idées, une autre question : Est-il opportun d'admettre au Clearing des créances autres que celles d'origine commerciale, telles, par exemple, que celles résultant d'obligations financières ou politiques ?

Si l'affirmative est ici admise, il est évident que le règlement des exportateurs s'en trouvera encore ralenti par suite des charges plus lourdes qui résulteront, pour la Caisse de Compensation, de l'adoption de cette solution.

Et la question, toujours délicate, de répartition et de priorité des paiements entre les différents types de créances, se posera alors avec plus d'acuité.

3°. — Du fait même que le Clearing s'applique aux rapports entre commerçants de différentes nationalités, il en résulte qu'à chaque paiement il faudra procéder, d'une façon

ou d'une autre, à une opération de change entre les monnaies des deux pays contractants.

Un exemple précisera le problème :

Un exportateur hongrois envoie des marchandises à un importateur français. Du fait de l'établissement du Clearing, celui-ci ne pourra se libérer qu'en versant à son Office National de Compensation le montant de sa dette en francs.

Un avis de crédit sera envoyé par l'organisme français à la Banque Nationale de Hongrie qui, dans ce pays, joue le rôle de Caisses de Compensation ; cette dernière, dès que ses disponibilités le lui permettront, versera à l'exportateur le montant de sa créance en pengos.

Il faudra donc, qu'en comptabilité tout au moins, la conversion des francs en pengos ait été réalisée.

A quel taux se fera donc cette opération de change ?

De nombreuses solutions sont ici possibles.

La base adoptée pour la conversion peut être, en effet : soit la parité or légale, soit le cours officiel des changes, soit le cours moyen du jour à une bourse déterminée, soit encore un taux conventionnellement arrêté, etc...

Au fond, sous la diversité des termes, deux systèmes se retrouvent toujours pour la conversion réciproque des monnaies : celui qui ne tient pas compte de la valeur effective de la monnaie du pays à contrôle des devises et celui qui fait état de cette valeur.

Dans le premier cas, il y a intérêt à ce que le cours du change qui servira de base aux opérations ultérieures concorde, le plus exactement possible, avec le cours réel ; de l'écart qui pourra exister entre les deux cours résultera au profit de l'un ou de l'autre des intéressés un préjudice, ce qui constituera une prime à la fraude.

Dans le cas où l'on tient compte du taux réel du change, il en résultera un risque de change à courir en raison de la complication de la procédure à suivre.

La conversion, en effet, ne peut avoir lieu au moment

même où le débiteur verse à sa Caisse Nationale le montant de sa dette ; il est possible, dans ces conditions, que le cours des deux monnaies considérées subisse des variations avant que le créancier n'ait encaissé le prix de ses marchandises.

Qui supportera alors ce risque de change ?

La réponse dépend de la solution donnée au problème juridique suivant :

Le paiement que l'importateur fait à sa Caisse de Compensation Nationale doit-il être considéré comme libératoire vis-à-vis de son créancier ?

Si l'affirmative est admise, le risque est à la charge de l'exportateur ; dans le cas contraire, c'est le débiteur, c'est-à-dire l'importateur, qui le supportera.

Malheureusement, les accords ne précisent généralement pas ce point, il en résulte qu'il est réglé par la législation de chaque pays, ce qui, n'écartant pas toute difficulté, entretient une incertitude regrettable.

4°. — Un autre point, également délicat, résulte de la nécessité de déterminer quelles sont les créances commerciales qu'il convient d'admettre au bénéfice du Clearing.

Pour celles nées d'une livraison de marchandises originaires du pays même ou de ses colonies, la question ne se pose évidemment pas, puisque c'est dans le but de faciliter leur règlement que le système a été établi.

La réponse commence à donner matière à discussion lorsqu'il s'agit de marchandises qui, sans être originaires du pays considéré, y ont pourtant subi d'importantes transformations.

Enfin, l'exclusion du Clearing paraît rationnelle en ce qui concerne les marchandises simplement transitaires : il faut éviter, en effet, que les pays tiers puissent profiter ainsi du système pour obtenir le règlement de leurs livraisons, car l'effet inéluctable de cette manière de faire serait d'accentuer le déséquilibre du budget de l'organisme de compensation,

puisque les importateurs des pays visés éviteraient sans aucun doute de se soumettre aux formalités du Clearing.

Les paiements que l'Office serait amené à faire à des étrangers dont les marchandises auraient seulement traversé le pays, ne pourraient ainsi s'effectuer qu'au détriment de ses nationaux.

L'adoption de cette solution, satisfaisante au point de vue des exportateurs nationaux, risque, par contre, d'entraîner une grave diminution du commerce transitaire.

La réponse sera donc dictée par l'importance relative que présenteront, dans chaque pays, les deux intérêts opposés.

5°. — Lorsqu'une partie contractante est normalement débitrice de son partenaire au titre des marchandises, il faut prévoir la mise à la disposition de l'autre partie du solde actif de la compensation ou tout au moins d'une partie de ce solde.

Malgré ce que les termes des traités peuvent laisser supposer à cet égard, la somme ainsi mise, par accord, à la disposition de l'autre partie n'est d'ailleurs pas toujours librement transférable. Son utilisation peut ainsi, en totalité ou en partie, être stipulée possible pour certains paiements à effectuer à l'intérieur du pays considéré.

Cette prescription répond à la tendance d'équilibrer les échanges, dans toute la mesure du possible, entre les deux pays; mais cet équilibre étant difficilement réalisable, il s'ensuit que le solde en question reste souvent bloqué.

6°. — Le système ne peut fonctionner normalement que si tous ceux (importateurs et exportateurs) qui sont en relation avec le pays co-signataire de l'accord se plient aux formalités du Clearing.

Or, dans le cas d'un accord signé entre un pays à contrôle de devises et un pays sans contrôle, les importateurs de ce dernier n'ont aucun bénéfice personnel à retirer d'un fonc-

tionnement satisfaisant d'un tel système qui n'a été créé, en effet, que pour l'avantage exclusif de ses exportateurs.

Par contre, en raison des formalités que leur impose son application, le Clearing leur apporte à tous une gêne plus ou moins considérable dans la conduite de leurs affaires et leur fait perdre un temps précieux: ils s'efforcent donc souvent d'éviter de passer par l'intermédiaire de l'Office de Compensation, afin d'obtenir pour les uns plus de facilité et plus de rapidité pour le règlement de leurs opérations, pour les autres des devises appréciées.

De multiples procédés sont susceptibles d'être employés à cette fin: un accord peut, par exemple, intervenir entre l'acheteur et le vendeur pour faire une déclaration de valeur fictive inférieure à la valeur réelle des marchandises, ce qui permet qu'une partie du prix d'achat de celles-ci ne soit pas versée par l'acheteur à la Caisse de Compensation, mais soit déposée dans une banque de son pays, pour le compte ou à la libre disposition du vendeur.

Ou bien encore ce dernier peut accorder à l'acheteur un long délai de paiement dans l'espoir que, dans un monde où tout évolue rapidement, la situation des changes et des devises s'améliorera à leur avantage.

Des filiales de la maison exportatrice peuvent être également utilisées dans ce but: la filiale, établie dans le pays co-contractant, reçoit, sans les payer naturellement, les marchandises qu'elle revendra ensuite dans le pays même; il lui sera ainsi facile d'en encaisser intégralement le prix au profit du vendeur.

Ces exemples, que l'on pourrait multiplier, suffisent pour entrevoir la grande diversité des moyens que peuvent employer ceux qui cherchent à échapper aux règles du Clearing.

Mais comme le fonctionnement du système peut être gravement compromis par ces fraudes, si elles se multiplient, il importe d'établir un contrôle très sérieux qui, sans revêtir

un caractère gênant et vexatoire, doit tout de même être en mesure d'empêcher une évasion généralisée des règles de la compensation officielle.

7°. — Quelle doit être, enfin, la conduite à tenir vis-à-vis de la compensation privée ?

Celle-ci, liant directement une exportation et une importation de marchandises entre les deux parties contractantes, donne aux créanciers l'avantage d'être payés tout de suite sans qu'il faille tenir compte des disponibilités figurant aux comptes globaux de leurs Offices de Compensation.

Elle est aussi souvent présentée comme un heureux correctif du régime des Clearings qui, jouant un rôle de soupape de sûreté, permettrait, dans la mesure où elle est admise, d'en pallier les inconvénients.

D'autres, au contraire, soutiennent que la compensation privée, enlevant une partie de leurs revenus aux Caisses de Compensation, risque d'entraver le fonctionnement du Clearing officiel et doit être considérée comme nuisible, donc supprimée totalement ou, tout au moins, admise seulement à titre exceptionnel.

Ceci ne paraît cependant pas exact, car le raisonnement précédent ne considère qu'un côté de la question : si le développement des contrats de compensation entre particuliers a bien pour effet de priver les Offices de Clearing d'une partie de leurs revenus, il leur enlève également, et ceci dans une mesure rigoureusement équivalente, une partie de leurs charges.

Toute opération de compensation repose, en effet, sur le principe d'égalité entre les deux créances éteintes.

Pourtant, deux graves objections subsistent encore contre la compensation privée.

D'abord, si l'accord concerne des créances autres que celles réunies sous le compte « A », c'est-à-dire autres que celles d'origine commerciale venues à échéance après la conclusion de l'accord, la compensation privée, en diminuant

ce solde, ralentira d'autant le règlement de ces arriérés.

Ensuite, cette « porte » laissée ouverte dans les Clearings a pour effet d'entraver la marche du système en détruisant l'ordre chronologique des paiements qui en constitue un trait fondamental.

Les prévisions qu'a pu faire, quant à sa date probable de règlement, un exportateur depuis longtemps inscrit à l'Office, se trouveront totalement bouleversées si la Compensation privée vient détourner une partie importante des versements attendus.

Enfin — la réponse de l'Italie à l'enquête de la S.D.N. met ce point en lumière — là où le Clearing fonctionne normalement, la nécessité de la Compensation privée ne se manifeste pas. Celle-ci n'est, en réalité, que la conséquence d'une situation obligeant à réaliser une créance qui, autrement, resterait bloquée pour un temps indéfini.

Elle se présente donc comme un palliatif apporté aux retards résultant d'un Clearing par trop « anémié » ; mais, précisons, ce n'est qu'un palliatif, ce ne peut être un remède, car son emploi risque d'augmenter le mal en détournant de la Caisse de Clearing une partie de ses ressources.

CHAPITRE II

SOLUTIONS PRATIQUES DONNÉES EN FRANCE AUX DIFFICULTÉS QUE SOULÈVE LE CLEARING INTERNATIONAL

Il n'existe pas, à proprement parler, un type d'accord de Clearing.

La solution des difficultés, nées de la réalisation pratique du système, a dû naturellement tenir compte de la volonté particulière de chaque contractant mais, en outre, des conditions économiques, variables avec chaque cas, dont la diversité se prêtait mal à l'application trop rigide d'un type standard.

Des nombreux accords conclus par la France, certains grands traits se dégagent pourtant et ce sont ces principes qui ont inspiré la politique française des Clearings que nous allons maintenant étudier à titre d'exemples.

La chartre de la compensation est constituée en France par l'arrêté ministériel du 15 Février 1932.

La légitimité de cet arrêté, bien qu'on l'ait contestée, ne semble pourtant pas pouvoir être mise en doute.

Il trouve, en effet, une base solide dans l'article 17 du décret du 26 Décembre 1926, portant codification des lois douanières, qui donne au gouvernement toute latitude pour « prendre d'urgence, dans les cas où les mesures arrêtées par des pays étrangers sont de nature à entraver le commerce français, toutes dispositions appropriées aux circonstances. »

L'arrêté du 15 Février 1932 ne s'était, tout d'abord, proposé, semble-t-il, que de résoudre une question d'ordre purement intérieur : la compensation des dettes et des créances françaises envers un même pays.

Toutefois, le Gouvernement acquit bientôt la conviction que le système de compensation, tel qu'il était envisagé, devait s'adapter à chaque cas particulier et qu'il ne pouvait utilement fonctionner que d'une manière conventionnelle.

C'est alors que l'arrêté précité fut utilisé comme base dans les négociations des accords qui ne devaient pas tarder à le compléter.

L'article 2 de cet arrêté organisait d'abord un Office de Compensation fonctionnant sous la dépendance de la Chambre de Commerce de Paris.

La solution adoptée ici paraît être rationnelle : il est préférable de laisser aux intéressés le soin de gérer un organisme créé spécialement pour eux.

Toutefois, la plupart des pays ayant institué un Clearing ont préféré une autre solution : le plus souvent, en effet, c'est

la Banque Nationale elle-même qui fait office de Chambre de Compensation.

Mais, outre le supplément de travail qui en résulte pour cet organisme, déjà très encombré, on peut redouter peut-être l'intervention d'influences étrangères, notamment politiques, dans un domaine où il y a pourtant intérêt à les exclure le plus complètement possible.

L'accord Franco-Hongrois du 28 Février 1933 en fournit un exemple.

Il a été plusieurs fois constaté que, soit par erreur, soit pour toutes autres causes, la Banque Nationale de Hongrie, qui joue dans son pays le rôle de Caisse de Compensation, « n'appela » pas toujours les créances, c'est-à-dire n'en réclama pas toujours le versement, dans l'ordre rigoureusement chronologique.

Comment a-t-on paré, en France, aux principaux inconvénients signalés dans le chapitre précédent?

1°. — En ce qui concerne le retard plus ou moins considérable apporté par le système dans le règlement des créances des exportateurs, la France est ici dans une situation assez particulière.

a) Tout d'abord, du fait qu'il n'y a pas encore dans notre pays de « police des devises », les importateurs — nous l'avons dit — n'ont aucun intérêt personnel à passer par l'intermédiaire de l'Office de Compensation pour régler leurs dettes; il leur est plus facile de payer directement leur créancier, soit en francs, soit en toute autre monnaie, soit même en or.

Mais à leur intérêt particulier vient s'opposer ici l'intérêt supérieur du commerce national pour lequel il est de toute première importance que tous les paiements commerciaux à effectuer dans des pays à devises contrôlées le soient par l'intermédiaire de l'Office National de Compensation.

Pour éviter les « fuites » possibles, le Gouvernement, devant la nécessité d'une action immédiate, avait ainsi établi,

par le décret du 3 Septembre 1931, un contrôle des importations en provenance des pays qui « gelaient » les créances françaises: les commerçants intéressés devaient obtenir des autorisations spéciales, délivrées par l'Administration des Douanes, pour que leurs importations puissent franchir la frontière française.

Ces autorisations ne sont délivrées, depuis l'arrêté du 15 Février 1932, que sur présentation d'un visa de l'Office de Compensation mis sur une déclaration que l'importateur doit présenter à cet organisme et qui contient l'engagement, pris par son auteur, d'effectuer le paiement de ses marchandises par l'intermédiaire dudit Office.

Grâce à ce système, les fraudes, qui seraient préjudiciables au bon fonctionnement des Clearings, sont rendues beaucoup plus difficiles.

b) D'autre part, la position créditrice de la France a rendu difficile la situation de l'Office et a augmenté les retards dans les paiements qu'il avait à effectuer.

Que s'est-il passé, en effet, dès la mise en application des Clearings?

Notre pays avait à ce moment d'importantes créances commerciales gelées à l'étranger: tous les exportateurs qui n'avaient pu se faire payer sont venus ainsi très rapidement inscrire leur créance à l'Office de Compensation.

Or, les importateurs français se font consentir généralement des conditions de paiements assez larges: les échéances à 90 et même à 180 jours sont ainsi fréquentes. Il en résulte que, dès sa création, l'Office de Compensation se trouva en face d'abondantes demandes de règlement auxquelles des ressources insuffisantes ne permettaient pas de donner satisfaction.

De plus, les créances arriérées, groupées dans un compte spécial dit compte « B », alourdissent, aujourd'hui encore, les charges de l'Office et retardent ainsi le règlement des créances du compte « A », c'est-à-dire de celles qui ne sont

venues à échéance qu'après la mise en vigueur du système de Clearing.

L'arrêté du 15 Février 1932, en raison des retards possibles, a donc prévu l'émission par l'Office de récépissés représentant les créances qui n'avaient pu être réglées faute de disponibilités et qui ne le seraient qu'au fur et à mesure des rentrées de fonds dans l'ordre chronologique.

Mais, pendant ces délais de paiement, l'exportateur restait toujours privé de ses fonds.

Divers palliatifs ont été alors proposés et même appliqués.

Ainsi, au début du fonctionnement des Offices et jusqu'en 1933, nombreux furent les percepteurs qui acceptèrent ce mode de paiement des contribuables. Mais, par une circulaire, en date du 25 Juin 1934, la Direction de la Comptabilité Publique du Ministère des Finances a mis fin à cette pratique en raison des délais souvent longs qui en auraient résulté pour le recouvrement des impôts.

Mais c'était insuffisant : il fallait organiser une véritable mobilisation des récépissés délivrés par l'Office.

Particulièrement nécessaire en cas d'engorgement du Clearing, cette mobilisation ne perdrait pas toute utilité même en période de fonctionnement normal : une adaptation parfaite des disponibilités aux besoins est, en effet, irréalisable ; il se produit inévitablement des décalages plus ou moins importants.

Or, on comprend facilement tout l'intérêt que présente pour les exportateurs la certitude de la date de leurs rentrées.

Deux procédés ont été ainsi créés pour la mobilisation des créances courantes.

Elle s'effectue soit par un virement de comptes sur les livres de l'Office, soit par un escompte à un organisme bancaire.

D'après le premier procédé, l'Office compétent transfère

au compte d'une autre personne la créance de l'exportateur. L'opération se fait suivant les principes du droit civil et les intéressés peuvent appliquer à leur choix soit les règles de la cession de créance, soit celles de la délégation de dettes.

Il peut être procédé également à la mobilisation par constitution de nantissement: là encore, les règles du droit civil sont applicables.

C'est là que réside le point faible du système: les modalités qui sont prescrites par le droit civil sont trop compliquées pour être utilisées entre commerçants: il en résulte des retards inutiles et, parfois, des surprises désagréables.

On a donc essayé de pallier à ces inconvénients en incorporant la créance dans un titre facilement transmissible suivant les formes du droit commercial: le titre à endossement a été choisi à cet effet.

La Chambre de Commerce s'est efforcé d'améliorer encore ces différents procédés et elle a cherché à organiser l'escompte des récépissés de l'Office par les Banques.

Il fallait avant tout obtenir le réescompte éventuel des effets ainsi créés, par la Banque de France.

L'opération semblait praticable car les risques sont très minimes.

Ces récépissés ne sont, en effet, délivrés que lorsque l'organe de compensation étranger (dès qu'il a reçu les fonds du débiteur) a fait parvenir à l'Office Français l'avis de crédit: celui-ci crédite alors le créancier de la somme correspondante.

Les récépissés reposent ainsi sur une somme existante, couverte par les accords entre les deux pays, et qui pourrait, sans difficultés, être utilisée pour les paiements à faire en monnaie locale.

Seul son transfert en francs dépend des disponibilités de l'Office Français.

Il n'y a ainsi pas d'effets de cavalerie possibles, par suite de l'avis de crédit; les risques d'insolvabilité du débiteur

ont disparu, car la somme est versée dans une Banque sûre, puisque c'est généralement une Banque Nationale.

Il ne subsiste donc que les risques de guerre ou de défaillance des Etats, ce qui est peu.

Mais il reste une grave difficulté à surmonter, du fait que l'échéance des créances est indéterminée et dépend des ressources de l'Office, lesquelles sont sujettes à d'importantes variations.

La Banque de France, pressentie à ce sujet par la Chambre de Commerce de Paris, accepta pourtant de prendre à l'escompte les récépissés délivrés par l'Office de Compensation, à la condition qu'à chaque effet de mobilisation, soit obligatoirement joint le récépissé correspondant.

L'Office, d'autre part, s'est engagé à ne payer un crédit de compensation mobilisé que sur présentation de ces deux pièces.

En pratique, le commerçant présente le récépissé à mobiliser à sa Banque ordinaire qui peut alors soit faire virer à son compte le crédit existant à l'Office de Compensation et représenté par le récépissé, soit faire réescompter ce dernier par la Banque de France.

Cette entente de l'Institut d'émission et de l'Office de Compensation devait permettre théoriquement d'atténuer, d'une façon intéressante, l'inconvénient du retard dans les paiements.

2° — On a cherché, en outre, à utiliser les Clearings pour obtenir le règlement de créances autres que celles d'origine commerciale venues à échéance après l'entrée en vigueur de l'accord.

En ce qui concerne les créances du compte « B » (créances commerciales arriérées), il a été prévu dans presque tous les accords que, sur le montant des sommes encaissées, au titre des importations, un certain pourcentage serait affecté à leur règlement.

Tantôt l'accord de compensation a déterminé lui-même ce pourcentage, tantôt, au contraire, il a prévu sa détermination périodique, eu égard à la situation des commerces d'exportation des pays intéressés.

Indépendamment de l'amortissement des créances arriérées, certains accords prévoient, en outre, que sur les sommes versées par les importateurs, une certaine proportion sera laissée à la libre disposition des Banques Nationales étrangères: c'est le cas, par exemple, des accords Franco-Hongrois, Franco-Turc, etc..

Enfin l'accord Franco-Allemand du 28 Juillet 1934, qui a expiré le 1^{er} Août 1935 et n'a pas été remplacé, prévoyait également dans son article 5 qu'un prélèvement de 15,75 % serait fait sur l'ensemble des opérations pour être porté à un compte ouvert dans les écritures de l'Office Français au nom de la Reichsbank: ce prélèvement était affecté au service des emprunts Dawes et Young.

Toutes ces dispositions sont assez critiquables, car elles accentuent, dans une proportion qui n'est pas négligeable, le retard dans les paiements.

En raison de cet inconvénient, les pourcentages ainsi prélevés doivent être peu élevés (généralement 20 %: accords franco-letton, franco-yougoslave, 10 % dans l'accord franco-esthonien, etc...) pour déranger le moins possible le fonctionnement du Clearing.

Mais alors un autre inconvénient surgit: du fait du peu d'importance de ce prélèvement, les créances arriérées vont, à leur tour avoir à subir des retards qui seront naturellement d'autant plus grands que le pourcentage prélevé sera plus faible.

De nombreux projets en vue d'améliorer cette situation ont été présentés, nous en retrouverons quelques-uns plus loin.

Le Gouvernement Français s'est dernièrement préoccupé de régler cette question et deux récents décrets-lois,

l'un du 16 Juillet et l'autre du 8 Août 1935, ont cherché à rendre plus aisée la mobilisation de ces créances dont l'échéance, vraiment trop lointaine et trop incertaine, rendait le système de mobilisation, étudié plus haut, presque sans application pratique.

Considérant que la défense du franc est liée à une amélioration de notre balance et à l'élargissement de nos échanges extérieurs le Gouvernement s'est efforcé de rendre plus aisée la libération des créances commerciales en souffrance à l'étranger : ceci dans le but d'alléger la trésorerie de nombreuses entreprises, espérant par là influencer favorablement sur l'activité économique du pays.

Des mesures prises, il résulte que l'Etat accorde sa garantie aux récépissés pour faciliter leur mobilisation.

Cette garantie est d'ailleurs limitée à 75 % du montant de chaque récépissé ; accordée pour un an, elle est renouvelable cinq fois et joue en cas de défaillance personnelle du titulaire à l'échéance de l'opération de mobilisation.

En ce qui concerne la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat, on a utilisé, en l'améliorant, le système de l'assurance-crédit créé en 1928 : la garantie n'est ainsi donnée qu'après avis de la Commission de l'assurance-crédit et moyennant le versement d'une prime de un demi pour cent par an ; d'autre part, en cas d'insuffisance de disponibilités destinées à faire face à la responsabilité, il est prévu un recours aux avances de la Caisse des Dépôts.

Enfin, grâce à la garantie ainsi apportée le Crédit National a consenti à escompter, sous certaines conditions, les récépissés de nos exportateurs.

Il n'y a peut-être pas encore un recul suffisant pour juger la valeur pratique de ce système : il témoigne, en tous cas, d'un effort louable des pouvoirs publics pour aider et ranimer l'activité économique nationale.

III. — De quelle manière, maintenant, a-t-on réglé les graves difficultés résultant des changes ?

Les deux solutions possibles ont été utilisées ici :

Ou bien le taux de conversion des monnaies est conventionnellement fixé sans tenir compte de la valeur effective du change.

Ou bien, au contraire, c'est le cours réel du jour qui a été adopté comme base de conversion.

Dans le premier cas se pose la délicate question du choix d'un taux satisfaisant.

Mais lorsque la seconde solution prévaut, c'est le problème, non moins difficile, du risque du change qui surgit.

En ce qui concerne tout d'abord la fixation d'un taux conventionnel, elle a été admise par un certain nombre d'accords, tels que ceux passés avec la Bulgarie, le Chili, la Hongrie, la Lettonie, etc...

Deux tendances se sont d'ailleurs faites jour ici :

Ou bien, comme dans les accords franco-bulgares et franco-hongrois, le taux de change du Clearing a été fixé à la parité légale or.

Cette solution ne paraît pas heureuse : l'étalon-or n'existe plus que fictivement dans ces pays en raison des mesures de défense monétaire qui ont eu pour résultat d'en contrarier le jeu normal. La valeur réelle du change est donc inférieure à sa valeur légale.

Basé sur cette dernière, le fonctionnement du Clearing se trouve ainsi faussé par l'application d'un cours trop élevé ; il en résulte toutes les conséquences mises en relief dans le chapitre précédent et notamment un développement excessif de la compensation privée qui anémie dangereusement les Caisses de Compensation intéressées.

Dans d'autres cas, notamment dans l'accord franco-chilien le change s'effectue par l'intermédiaire de la Banque Nationale Chilienne, au taux fixé par le Gouvernement de ce dernier pays. Le résultat est ici à peu près identique au précédent parce que, pour ne pas déprécier la monnaie, le

taux du change ainsi fixé est généralement supérieur au taux réel et les mêmes inconvénients en résultent.

Lorsqu'on se base sur les cours réellement pratiqués sur le marché monétaire, cette difficulté n'existe pas; mais comme ce cours est soumis à des variations incessantes, il faut alors prévoir la question du risque de change.

Les accords conclus jusqu'à ce jour, exception faite de l'accord franco-autrichien aujourd'hui dénoncé, ne tranchent pas cette difficulté qu'ils ne mentionnent même pas; peut-être est-ce parce que la question est intimement liée au problème, plus juridique qu'économique, de savoir si le paiement fait à l'Office de Compensation par le débiteur est ou non libératoire pour ce dernier.

M. le Professeur Niboyet justifie ainsi ce silence: « La valeur libératoire du paiement et le moment où elle se produit demeurent totalement en dehors des accords de compensation: c'est le contrat de vente et la loi qui le régit qui seuls peuvent en décider. »

Malgré cela, il n'eut peut-être pas été vain que les gouvernements prissent soin de préciser ce point dans les accords, de façon à écarter toute incertitude à cet égard.

En France, malgré la controverse toujours ouverte, il semble qu'il faille admettre le caractère libératoire d'un tel paiement et ceci pour les raisons suivantes:

a) Le seul accord qui ait formellement prévu la question est l'accord franco-autrichien du 16 Avril 1932.

Bien qu'il n'ait plus aujourd'hui qu'un intérêt historique, il contenait une clause prévoyant que le débiteur autrichien ne serait libéré de sa dette que lorsque l'avis de crédit de la Banque Nationale Autrichienne serait parvenu à l'Office de Compensation.

Ne peut-on en déduire alors, à contrario, que puisque cette disposition avait nécessité une stipulation expresse, c'est qu'elle dérogeait au droit commun en la matière?

b) Le vendeur devient créancier de l'organisme de com-

pensation qui a reçu notification du paiement effectué par l'acheteur : puisqu'il peut céder ou déléguer son récépissé, ceux qui considèrent le paiement comme non libératoire doivent alors admettre que cette notification a eu pour effet de doubler le débiteur en adjoignant au premier, que son paiement n'a pas libéré, l'Office de Compensation qui a délivré le récépissé : juridiquement, la situation est inexplicable.

c) Comment pourrait-on, d'autre part, imputer au débiteur originaire les retards de paiement que subit le créancier et dont, seuls, les Clearings sont responsables ?

d) Lorsqu'un débiteur verse le montant de sa dette à une Banque, il est considéré en France comme étant valablement libéré : pourquoi n'en serait-il pas de même lorsque la Banque est remplacée par l'Office de Compensation ?

e) Enfin, un argument juridique vient confirmer cette thèse. L'article 1239 du Code Civil précise dans son premier paragraphe que « le paiement doit être fait au créancier ou « à quelqu'un autorisé par la loi à recevoir pour lui. »

Ce dernier cas s'applique exactement à l'Office de Compensation ; or, le paiement valablement fait a toujours été, dans notre pays, considéré comme libératoire, pourquoi vouloir introduire ici une exception qu'aucun texte n'a prévue ?

Quoi qu'il en soit, si on admet cette théorie, le risque de change sera à la charge du créancier.

V. — Comment maintenant a-t-on réglé la question des marchandises en transit ?

Ici, la solution n'a pas été laissée à la libre volonté des négociateurs des accords : l'arrêté du 15 Février 1932 a posé dans son article 8 que les règlements ne pourraient être effectués, par l'Office National de Compensation, qu'aux exportateurs de marchandises d'origine française.

La preuve de la nationalité peut être faite par différents moyens : le texte n'est pas très sévère à ce sujet puisqu'il déclare que cette preuve peut être administrée « de « toute manière jugée suffisante par la Chambre de Com-

« merce de Paris. » Cependant cette liberté est limitée par les directives administratives émanées des autorités dont dépendent les Offices et notamment de la Commission interministérielle de Compensation.

En fait, l'Office exige la production de factures, visées par les Chambres de Commerce du ressort des exportateurs, certifiant la nationalité française des marchandises.

VI. — Il y a des accords qui prévoient la mise à la disposition de la Banque Nationale d'une partie des fonds de l'Office Français de Compensation; ainsi, la Banque Nationale Bulgare peut disposer de 30 % du total des opérations faites par l'Office Français avec son pays; le même pourcentage est admis par l'accord franco-turc, la Banque Nationale Yougoslave ne peut disposer que de 15 %, etc. . .

La police des devises n'existant pas dans notre pays, ces fonds sont donc normalement transférables, sauf dispositions particulières prévoyant le contraire.

VII. — Le contrôle nécessaire pour éviter l'évasion du Clearing a provoqué l'établissement de formalités plus ou moins compliquées, elles suscitent d'ailleurs les plaintes des intéressés qui les trouvent souvent inutiles parce qu'ils n'en comprennent pas l'intérêt.

Ces formalités sont variables suivant qu'il s'agit d'importateurs ou d'exportateurs.

Les premiers doivent établir obligatoirement une déclaration d'importation en cinq exemplaires, dressée sur formules spéciales, mises à leur disposition par les Chambres de Commerce.

Ils doivent, en outre, consigner, en déposant leurs déclarations, une somme représentant 10 % de la valeur déclarée de l'importation.

Ce versement sera déduit ultérieurement du prix; il joue le rôle de dépôt de garantie et dans certains cas spéciaux, il peut être réduit après accord avec l'Office de Compensation.

En ce qui concerne les exportateurs français, il faut d'abord préciser que, pour eux, le passage par l'intermédiaire de l'Office ne présente aucun caractère d'obligation comme pour les importateurs. Ils sont donc libres de se faire payer directement et d'effectuer, comme ils l'entendent, toutes formalités nécessaires pour obtenir le rapatriement de leurs avoirs.

En fait, ils passeront presque toujours par le canal de l'Office, car c'est pour eux le moyen le plus sûr d'obtenir le règlement de leur créance.

S'ils choisissent cette solution, ils doivent, eux aussi, établir une déclaration d'exportation et produire à l'appui de celle-ci les pièces justificatives de la réalité de l'opération et de la nationalité des marchandises.

Ce système, quoique soulevant les critiques des intéressés dont il ralentit les opérations, semble pourtant être adéquat et permet un contrôle suffisant.

VIII. — Reste, enfin, une dernière question qui n'est certes pas la moins importante : celle de la compensation privée.

La clause admettant la compensation privée à côté de la compensation officielle est devenue de style dans les accords de Clearing signés par la France ; un seul l'avait formellement exclue : l'accord franco-allemand qui n'est plus aujourd'hui qu'un souvenir.

En insérant cette clause, les accords n'ont d'ailleurs fait que consacrer une situation qui s'était développée sous la pression des nécessités au moment où avaient été établies les restrictions sur les devises.

Le mécanisme de l'opération est simple : pour que la compensation soit possible, il faut un importateur et un exportateur de même nationalité, soit deux français par exemple, qui ont l'un exporté vers le pays à devises contrôlées et qui, par suite, est créancier du montant de sa livraison, l'autre importé du même pays des marchandises dont il doit le prix.

Ces deux parties, mises en présence, la seconde verse à la première le montant de sa dette, tandis que leurs deux contre-parties réciproques, dans le pays considéré, procèdent à la même opération en sens inverse.

Cela exige donc:

1°) L'existence d'un organisme qui leur permette, à moins d'entente, de se connaître.

2°) L'autorisation de l'Office National de Compensation qui a d'ailleurs jusqu'ici toujours été accordée.

Cette dernière formalité permet de vérifier la commercialité de la créance et la nationalité des marchandises: elle se complète obligatoirement d'une autorisation similaire donnée par l'Office étranger à ses deux nationaux intéressés.

L'opération ne peut avoir lieu sans cette double autorisation.

Les autres formalités sont identiques à celles du Clearing officiel puisque le même contrôle est nécessaire, étant donnés les abus possibles.

Que faut-il penser de ces règles?

Pour les raisons développées à ce sujet dans le chapitre précédent, il ne semble pas que la possibilité de la compensation privée soit une solution très heureuse.

Elle a été admise sans doute avec l'espoir que, étant difficile à réaliser directement entre deux commerçants qui ne se connaissent pas, elle ne pourrait être utilisée en pratique que dans quelques cas peu nombreux et par suite n'affecterait pas sensiblement la marché des Clearings.

Ce raisonnement, quoique juste, n'avait pas tenu compte de l'apparition éventuelle des spécialistes qui, moyennant la perception d'un certain pourcentage, rendraient la compensation privée possible sur une grande échelle en établissant un véritable marché où les partenaires éventuels d'une opération de ce genre pourraient se rencontrer: or, c'est ce qui se produisit en pratique.

Une dangereuse concurrence fut ainsi faite au Clearing

officiel : les exportateurs, auxquels on propose ainsi un paiement immédiat contre l'abandon d'une certaine partie de leur créance, préférant souvent cette solution à la perspective du long retard que l'Office leur fera subir pour leur règlement.

Le développement de cette compensation privée a été d'autant plus regrettable en France que les grands établissements bancaires se sont peu intéressés à la question, il en est résulté l'institution de quantités d'officines qui souvent demandent à leurs clients des pourcentages exagérés et nuisent ainsi au commerce français.

Il semblerait utile donc, de procéder, sur ce point, à un remaniement des accords actuels.

CHAPITRE III

LE PROCÈS DES ACCORDS DE CLEARING

Voyons maintenant quels sont les arguments théoriques que les partisans ou les adversaires des accords de Clearing ont fait valoir tour à tour dans la véhémence controverse qui s'éleva à leur propos.

Il est regrettable, à ce sujet, ainsi que M. Pierre Jolly le constate, que la S.D.N., dans son enquête précitée, ait crû devoir se borner à une critique uniquement négative du système où aucun effort constructif ne se fait jour et qui ne constitue, en somme, qu'un sévère réquisitoire au lieu de l'étude impartiale des aménagements et des perfectionnements possibles que l'on pouvait espérer de la part d'un organisme aussi compétent.

Nous examinerons successivement les avantages, les inconvénients et, enfin, la conclusion qui se dégage de leur confrontation.

§ 1^{er}. — *Avantages.*

Les auteurs sont généralement assez brefs à leur sujet. Il n'est pourtant pas impossible d'en mettre un certain nombre en relief.

1^o. — La situation de l'économie mondiale au moment où le système a fait son apparition, rappelée ici pour mémoire, se présentait de la façon suivante :

Les restrictions sur les devises, poussées jusqu'au moratoire plus ou moins absolu des transferts, avaient suspendu tous paiements entre les pays qui les avaient décrétées pour défendre leur stabilité monétaire et le reste du monde.

Il en résulta, notamment, une brusque contraction du commerce international qui était menacé d'un arrêt complet avec les pays ayant pris cette mesure si une solution n'intervenait pas rapidement.

Nous savons comment les Clearings, nouvelle procédure de règlement sans transferts, furent alors mis en œuvre.

Le commerce entre les deux groupes de pays, quoique restreint, a pu néanmoins continuer et même dans certains cas, il accusa une légère progression (accord Hongrois-Suisse).

Cette conséquence du Clearing s'explique d'ailleurs aisément :

Les Banques Nationales des pays à structure monétaire faible, voulant sauver le reste de leur réserve d'or, étaient naturellement avares des permissions d'exportation des devises nécessaires pour le paiement des importations.

Puisque, grâce au Clearing, ces dernières pouvaient entrer désormais sans porter atteinte à la réserve métallique nationale, il n'y avait plus dès lors aucune raison de s'y opposer.

Voilà donc un premier résultat, qui n'est certes pas négligeable, de l'application du système :

D'une part, il a permis aux pays à monnaie faible de

continuer d'acheter à l'extérieur les produits qu'ils ne pouvaient se procurer chez eux, tandis que, d'autre part, il permettait à tous ceux, avec qui ils étaient liés par un accord de Clearing, de continuer à leur vendre des marchandises avec la certitude d'être payés.

2°. — L'institution des Clearings a entraîné également une diminution et quelquefois une suppression complète de certains obstacles au commerce extérieur.

Lorsque des mesures restrictives des importations, telles que les contingentements, les tarifs douaniers, ou l'interdiction totale d'importer certains produits sont établies dans le but exclusif de défendre la stabilité monétaire, elles perdent toute utilité du fait de l'établissement d'un système de Clearing.

En effet, comment remplissaient-elles le rôle qui leur avait été ainsi assigné?

Par la diminution du commerce extérieur qu'elles entraînaient, elles avaient pour résultat indirect d'éviter au pays qui les appliquait un accroissement dangereux des transferts monétaires, par suite des paiements à l'étranger qu'il aurait eu à effectuer en contre-partie d'importations qui ne présentaient pas un caractère d'urgente nécessité.

La pression sur le change de la monnaie nationale qui en aurait résulté inévitablement était donc ainsi évitée.

Or, avec l'établissement du système de Clearing, tous transferts devenant inutiles, une augmentation même considérable des importations reste sans répercussion possible sur le cours du change.

Bien plus, lorsqu'un pays monétairement faible conclut un accord de Clearing, il a tendance, en raison de la difficulté qu'éprouvent ses importateurs à se procurer les devises étrangères nécessaires aux règlements de leurs opérations, à acheter le maximum possible de produits dont il a besoin dans les pays avec lesquels il se trouve lié par cet accord : en effet, aucune devise ne lui sera nécessaire pour régler ses achats.

Les pays tiers verront ainsi diminuer leurs exportations vers le pays considéré, ce qui soulagera d'autant le change de ce dernier.

Si celui-ci conclut donc un certain nombre d'accords semblables, il arrivera que la pression sur sa monnaie sera réduite à tel point qu'il pourra se montrer plus libéral, même vis-à-vis des pays tiers, en ce qui concerne les transferts.

Il sera sans doute amené ainsi à supprimer ou à restreindre les principales mesures de défense monétaire qui mettaient obstacle au commerce extérieur et qui ont désormais perdu de leur utilité.

Une autre raison milite enfin en faveur de cette diminution des mesures protectionnistes: pour réaliser l'équilibre de la balance commerciale nécessaire à son fonctionnement, l'accord peut prévoir la suppression de certains obstacles destinés à limiter les importations du pays considéré.

Le traité conclu entre la Tchécoslovaquie et la Roumanie, par exemple, prévoyait des mesures de ce genre: la balance commerciale était normalement favorable à la Tchécoslovaquie; pour permettre le règlement des arriérés, l'accord décida que la proportion des importations roumaines en Tchécoslovaquie par rapport aux exportations de ce dernier pays en Roumanie serait pour une période de six mois fixée à 125 %.

La réalisation de cette clause, poursuivie par le gouvernement Tchèque, aboutit à une réduction des droits de douane sur certains produits roumains et à une augmentation pour d'autres, du contingent annuellement admis.

Il devrait être possible, semble-t-il, par le jeu de la clause de la Nation la plus favorisée, de faire bénéficier de ces améliorations d'autres Nations; pourtant, aucune mesure n'a encore été prise dans ce sens.

3°. — Un autre argument également présenté en faveur du système est qu'il tend à équilibrer la balance commerciale entre les deux pays intéressés et que cette tendance ne

pourrait être satisfaite que par un équilibre réalisé au niveau du chiffre supérieur de cette balance.

Quand il existe, en effet, un solde créditeur exagéré en faveur de l'un des contractants: cela gêne le fonctionnement du Clearing en raison de l'accumulation de ces soldes dont le transfert est toujours difficile à réaliser.

L'Office où ils viennent ainsi s'accumuler dispose donc de sommes importantes dont il n'a pas l'emploi pendant que, chez l'autre partie au contraire, la Caisse de Compensation reste vide et est harcelée de nombreuses demandes de paiements qu'elle ne peut satisfaire, faute de liquidités suffisantes.

Cette difficulté, d'après ceux qui soutiennent cet argument, ne saurait être résolue que par un retour à l'équilibre de la balance commerciale.

Deux procédés sont alors envisagés pour obtenir ce résultat :

Où bien le pays, dont les exportations vers son partenaire de Clearing sont trop abondantes, devra consentir à les ramener au niveau de ses importations; mais il est facile de supposer qu'une telle solution ne sera que très rarement acceptée en pratique.

Où bien, au contraire, le pays qui souffre d'exportations insuffisantes devra s'efforcer de les augmenter au niveau de ses trop abondantes importations.

Réalisé dans ce sens, l'équilibre serait donc le seul remède applicable en pareil cas; nouvel avantage, dit-on, en faveur du Clearing.

En réalité, cette tendance à l'équilibre qui ressort assez souvent des résultats pratiques n'a-t-elle pas d'autres explications que cette nécessité de réaliser l'égalité des échanges? Est-elle bien un fait purement volontaire comme le prétendent ceux qui soutiennent la théorie précédente?

On en peut douter: la meilleure preuve à cet égard est que, souvent, lorsque l'équilibre est réalisé, le fonctionne-

ment normal de Clearing est rendu sinon impossible, du moins très difficile.

Pour cette raison, on a même pris, dans certains accords, des mesures contre la réalisation éventuelle de cette égalité des échanges: l'accord Belgo-Allemand du 5 Septembre 1934 contenait ainsi une clause fixant une certaine proportion que l'un des courants ne devait pas dépasser par rapport à l'autre.

Il semble donc que cette tendance est, non pas du tout le résultat d'un effort conscient pour réaliser l'équilibre, mais bien au contraire un phénomène ayant une cause indépendante de la volonté des co-contractants.

C'est probablement à une explication psychologique qu'il faut faire ici appel: lorsqu'un accord de Clearing est conclu entre la France, par exemple, et un pays quelconque, si les exportations françaises vers ce dernier augmentent, c'est sans doute parce que les commerçants français, espérant par cet accord plus de régularité dans les paiements de leurs exportations, ont tendance à accroître celles-ci.

Logiquement donc, l'équilibre devra bien se réaliser au niveau du courant d'échanges le plus important.

Les statistiques, d'ailleurs, ne confirment pas toujours sur ce point la théorie; il y a, en effet, de nombreux autres facteurs qui interviennent ici et qui ne permettent pas toujours aux Clearings de réaliser l'équilibre dans ce sens.

Ainsi, lorsque les contingentements ou droits de douane empêchent les importations d'augmenter, l'équilibre, s'il a alors tendance à se réaliser, ne pourra le faire qu'au niveau du chiffre inférieur de la balance.

D'ailleurs l'argument, ici présenté comme un avantage, sera retrouvé plus loin à peine modifié, mais sous la rubrique « Inconvénients ».

Il faut donc se décider: doit-on le mettre à l'actif ou au passif des Clearings?

Pour les raisons expliquées plus loin, nous estimons que,

dans la grande majorité des cas, il est plus exact de le considérer comme un désavantage du système.

4°. — Par contre, le Clearing aboutit à supprimer le dumping tant sur les marchandises que sur les changes.

Il est évident d'abord que chaque pays s'efforcera, dans son intérêt, d'obtenir un équivalent d'importations en rapport à ses exportations. En outre, le dumping sur les marchandises, exercé par un pays à monnaie faible chez son partenaire de Clearing, aurait pour résultat de diminuer son pouvoir d'achat à l'étranger en affaiblissant proportionnellement son avoir à la Caisse de Compensation du pays où il exerce ce dumping.

Comme, d'autre part, il lui est difficile d'acheter aux pays avec lesquels il n'est pas lié par des accords de Clearing, en raison de son manque de devises, les diminutions de ses importations en provenance de ceux avec lesquels il a conclu de tels accords restreindront donc dans la même mesure le volume total de son commerce extérieur.

Quant au dumping sur les changes, c'est-à-dire la course à la dépréciation monétaire, il devient du fait même du Clearing aussi dangereux qu'inefficace pour le pays qui le pratique.

Une telle politique sous le régime des libertés des échanges a deux résultats principaux:

a) Elle facilite les exportations et ouvre au moins momentanément de nouveaux débouchés.

b) Mais cet avantage est contrebalancé à l'intérieur du pays par tous les risques qu'entraîne la dévaluation et à l'extérieur par la perte de prestige qui en résulte.

Au contraire, lorsque le Clearing est établi, quels seront les effets du dumping des changes:

Au point de vue du commerce extérieur, le pays qui y aura eu recours devra porter davantage pour contrebalancer un même volume d'importations: celles-ci lui reviendront donc finalement plus chères; la dévaluation ne lui aura ainsi

apporté aucun bénéfice et, d'autre part, tous les risques et les troubles qui en résultent, subsisteront intégralement. Il perd ainsi tout intérêt à user de cet expédient.

5°. — Le système des Clearings favorise également sous le régime des restrictions au commerce des devises, le règlement des dettes extérieures arriérées.

Le mécanisme de ces remboursements est simple.

Si l'on prend deux pays, la France et l'Allemagne par exemple, les éléments de balance des comptes au cours d'une période normale présentent entre eux les traits suivants :

Une balance commerciale nettement favorable à l'Allemagne,

Des paiements résultant d'obligations soit politiques, soit financières, dont l'Allemagne est débitrice vis-à-vis de la France et qui compensent le déficit commercial,

A nos obligations financières sont venues s'ajouter, à la suite du moratoire des transferts, les créances bloquées des exportateurs français.

Le solde de la balance commerciale, créateur en faveur de l'Allemagne, a été ainsi partiellement utilisé pour « dégeler » certaines créances françaises sur ce pays.

Au 31 Décembre 1935, par exemple, la France avait récupéré par ce moyen une somme de 199.053.057,68 au titre des coupons des emprunts Dawes et Young.

Comme, d'autre part, une certaine partie de ce solde reste généralement à la disposition du pays débiteur, cela lui fournit les devises qui lui permettront de régler plus aisément les dettes qu'il peut avoir vis-à-vis des pays tiers.

6°. — Enfin, on peut encore signaler un avantage, purement moral il est vrai, mais qui a son importance en ces temps d'exagération du particularisme économique :

La politique des Clearings arrivera peut-être à faire admettre aux Gouvernements la nécessité pour un pays créateur d'avoir une balance commerciale déficitaire, alors que les pays débiteurs doivent pouvoir retirer de leur commerce inter-

national un solde de devises leur permettant de faire face à leurs engagements.

Etant données les circonstances actuelles, le rappel de cette vérité trop méconnue ne paraîtra peut-être pas absolument vain.

§ II. — *Inconvénients.*

Il n'y a qu'à puiser dans les écrits de la majorité de ceux qui se sont occupés des Clearings pour faire une ample provision d'arguments contre le système.

1°. — Les partisans du libéralisme économique ont soulevé une première objection de principe en accusant les Clearings de détourner les courants commerciaux de leurs tendances naturelles pour les canaliser d'une façon anormale.

Qu'est-ce à dire? La Suisse, par exemple, avant son accord avec la Hongrie importait le blé qui lui était nécessaire du Canada où cette céréale lui était offerte aux meilleurs prix.

Depuis la signature de l'accord de Compensation, la plus grosse partie des importations en blé de la Suisse provient de la Hongrie où pourtant les prix sont plus élevés qu'au Canada.

Cet exemple, facile à multiplier d'ailleurs, justifierait donc la critique de l'école libérale.

Quoique cette objection présente une indiscutable part de vérité, elle semble cependant mal venue: si la Suisse paie les céréales qu'elle achète par suite de son changement de fournisseur, par exemple 5 % de plus, il n'en reste pas moins qu'elle a la possibilité, du fait de l'accord de Clearing conclu avec lui, de récupérer ses créances antérieures gelées: c'est un simple compte à faire qui ne laisse guère de doute sur l'option finale.

Il faut considérer également qu'il n'y avait pas le choix possible (comme pourrait le laisser supposer l'objection pré-

cédente) entre le commerce international normal et le commerce à travers l'artifice du Clearing. La Suisse et, avec elle tous les pays créditeurs, se trouvaient, en réalité, devant le dilemme suivant ou bien elle adoptait le système proposé, ou bien elle renonçait à son commerce avec la Hongrie.

Il n'y avait donc, en réalité, guère de place pour une hésitation.

Enfin, le caractère artificiel du commerce sous le système du Clearing n'a-t-il pas été lui-même considérablement grossi ?

Les modifications anormales du courant des échanges commerciaux qui peuvent en résulter se ramènent à deux cas :

Ou bien un solde passif de Clearing existant à la charge d'un pays à structure monétaire faible ne pourra être payé, à défaut de transferts, que par un supplément d'exportation vers le pays créancier : dans ce cas très rare, étant donné la répugnance du pays créancier à augmenter ses importations, il y a bien création d'un courant supplémentaire artificiel d'échanges.

Ou bien, plus généralement, il y a simplement, du fait des facilités qu'offre la Compensation, élargissement d'un marché déjà existant : n'est-ce pas alors le but que recherche tout traité de commerce ?

L'objection ne semble donc pas très justifiée.

2°. — Un second reproche a été adressé au système : son application, limitée à certains pays, porterait un préjudice grave au commerce de ceux qui n'y sont pas parties.

La question a été étudiée au paragraphe précédent et il a été montré comment ces accords pouvaient, en effet, amener une diminution du commerce entre les pays à monnaie contrôlée et les pays à monnaie saine qui sont restés en dehors des Clearings.

Mais outre qu'on s'explique difficilement pourquoi les prétendues victimes se refuseraient à admettre elles aussi le Clearing si elles y trouvaient, ou croyaient y trouver, des

avantages, il est facile de répondre à cette objection en faisant remarquer qu'obtenir une situation préférentielle est le but recherché par tout traité commercial ; ce n'est donc pas une caractéristique des accords de Clearings.

3°. — Les adversaires du système ont repris pour leur compte l'argument de la tendance à l'équilibre de la balance commerciale qui résulterait de l'application des Clearings, mais d'après cet équilibre se produirait vers le chiffre inférieur de la balance.

Il faut constater, en effet, que dans la plupart des cas où cette tendance s'est manifestée, c'est par une baisse du courant plus fort vers le courant le plus faible.

Pourtant, étant donnée la contraction générale des échanges commerciaux, il n'est peut-être pas très exact d'en rendre les Clearings exclusivement responsables.

Ce point sera d'ailleurs repris dans la troisième partie après constatation des résultats pratiques.

On peut noter, cependant, que quelqu'en soit la cause, lorsque l'équilibre tend à se réaliser, la plupart des inconvénients que l'on a pu reprocher aux Clearings sur le plan théorique deviennent beaucoup plus vraisemblables.

Comment, par exemple, le pays à monnaie faible pourrait-il effectuer les paiements prévus dans l'accord puisque le solde de la balance sur lequel ils étaient originairement prélevés a disparu ? Tout le système est ainsi remis en question.

De plus, du fait de l'équilibre de la balance des échanges, tous les paiements autres que ceux ayant une origine strictement commerciale sont devenus impossibles ; il se produira alors une véritable cristallisation des positions internationales débitrices et créditrices qui resteront inchangées jusqu'au moment où un excédent de devises viendra faciliter la libération du pays débiteur.

Enfin, la critique adressée au système d'aboutir à fausser des échanges commerciaux normaux se justifie alors également

dans la mesure même où les Clearings sont responsables de la réalisation de l'équilibre.

4°. — L'accumulation des soldes non compensés produirait, dit-on, l'augmentation des créances gelées.

Il faut ici examiner deux cas :

a) Si l'on considère d'abord un traité de Clearing conclu entre deux pays où fonctionne le contrôle des devises, le solde non compensé ne pourra pas alors être transféré plus facilement qu'une créance ordinaire.

Que peut-il en résulter ?

Le pays créancier de ce solde pourra l'utiliser en augmentant ses achats dans le pays qui le doit, sinon ce solde restera bloqué et viendra s'ajouter ainsi aux créances gelées.

Aussi généralement l'accord prévoiera le moyen de parer à cette difficulté en fixant un pourcentage obligatoire des exportations par rapport aux importations comme dans l'accord Tchéco-Roumain déjà cité.

b) Si maintenant on suppose ce traité de Clearing fonctionnant entre un pays de libre commerce des devises et un pays où est établi un contrôle de ce même commerce, le transfert du solde qui existera presque toujours en faveur du pays à monnaie faible ne présentera alors aucune difficulté spéciale.

Il est d'ailleurs probable que ce solde ne sera pas entièrement transférable par suite de son utilisation, soit pour régler des arriérés, soit pour augmenter les achats du pays à qui il appartient dans celui qui le détient.

Ainsi, son utilisation sera, en fait, presque toujours prévue d'une façon ou d'une autre pour éviter l'accumulation que redoutaient les détracteurs du Clearing.

5°. — Autre reproche adressé au système : il accentue, dit-on, la baisse des prix des matières premières.

Tous les pays débiteurs de l'Europe, qui ont conclu des accords de Clearings, dépendent dans une large mesure des

pays d'outre-mer pour leur approvisionnement en matières premières.

Les accords de Clearing ayant diminué leur quantité disponible de monnaie « libre », leurs importations en matières premières au prix du marché mondial sont devenues, en conséquence, de plus en plus difficiles.

Pour l'Allemagne, par exemple, les importations en provenance des pays avec lesquels les accords de Clearing avaient été conclus ont été de 15 % plus élevées en 1934 qu'en 1933, les importations en provenance des autres pays ont diminué de 9 % pendant cette même période.

Les prix moyens payés par l'Allemagne pour les matières premières importées ont monté tandis que la tendance sur le marché mondial était à la baisse.

La réduction des achats de matières premières en provenance des pays d'Outre-mer par les pays débiteurs, due au fait que leur demande s'est détournée vers les pays avec lesquels ils avaient conclu des accords de Clearing, aurait ainsi accentué la baisse des prix sur le marché mondial.

Ce reproche pourtant nous semble encore injustifié.

Peut-on raisonnablement soutenir que la déviation de la demande des pays débiteurs vers les pays avec lesquels ils avaient signé un accord de compensation ait pu avoir un effet quelconque sur le prix des matières premières? Tant que la demande elle-même n'a pas subi de diminution, peu importe la voie qu'elle emprunte: les prix n'ont aucune raison de baisser.

La baisse qui a été constatée sur les matières premières ne peut donc résulter que d'une diminution de la demande provenant sans doute des conditions économiques générales mais dont il est excessif de rendre les Clearings responsables.

§ III. — *Conclusion.*

Toutes ces critiques adressées aux Clearings ne semblent pas bien décisives sur le plan théorique : il reste à voir jusqu'à quel point elles se sont trouvées vérifiées en pratique.

Cette vérification ne peut être faite objectivement que par l'étude des statistiques.

Les avantages nous paraissent, eux, plus « pondérables » et font pencher la balance, toujours du point de vue purement théorique, en faveur des Clearings.

Pourtant, ils demandent eux aussi à être contrôlés par l'étude des résultats pratiques.

Quittons donc maintenant le domaine du raisonnement pour entrer dans celui de l'observation, d'après les statistiques, des résultats des Clearings.

TROISIÈME PARTIE

Les répercussions économiques des Clearings

Il n'est peut-être pas inopportun, au moment où l'on essaie de dresser un bilan des Clearings, de rappeler dans quels buts ils avaient tout d'abord été créés.

La question a déjà été traitée en détail dans les chapitres précédents et l'on se souvient qu'au moment de la conclusion des accords, les négociateurs avaient en vue un double objectif :

1°. — Permettre une continuation des échanges commerciaux avec les pays ayant institué le contrôle des devises.

2°. — Récupérer, dans la mesure du possible, les créances gelées par suite de l'établissement de ce même contrôle.

Jusqu'à quel point ces buts ont-ils été atteints? C'est ce que nous nous proposons de rechercher maintenant.

CHAPITRE PREMIER

RÉSULTATS GÉNÉRAUX DES CLEARINGS

Etant donnée la controverse qui s'est élevée au sujet des accords qui nous occupent, il paraît indispensable de ne pas se contenter d'un jugement théorique du système, mais d'essayer d'en apercevoir les résultats pratiques à travers la complexité des statistiques publiées en cette matière.

Bien que les chiffres « se démodent » rapidement, ils sont en effet seuls capables d'apporter la précision désirable et les éléments nécessaires pour se faire une opinion exacte.

Le nombre très important des données statistiques pou-

vant être utilisées obligent à un choix qui comporte évidemment une certaine dose d'arbitraire. Pour éviter tout reproche de partialité, nous n'utiliserons que les statistiques qui paraissent susceptibles de fournir une réponse directe aux objections précédemment soulevées.

1°. — Dans quelle mesure, d'abord, l'application des Clearings a-t-elle influé sur le volume du commerce extérieur total des Etats qui ont adopté le système?

Le tableau suivant donne les variations de l'indice du commerce mondial de 1929 à 1934 et les variations du commerce extérieur global de la France; pendant la même période de 1932 à 1933, la France a conclu une douzaine d'accords de compensation et 15 % environ de son commerce avec l'étranger s'effectuent sous ce régime; aucune particularité ne semble pourtant en résulter quant à son commerce extérieur, ainsi qu'il résulte des chiffres suivants:

ANNÉES	COMMERCE EXTÉRIEUR	
	COMMERCE MONDIAL	DE LA FRANCE (milliards de francs)
—	—	—
1929	100	119
1930	80	94
1931	57	72
1932	40	49
1933	35	47
1934	33	41

La baisse est, en effet, sensiblement identique puisque, sur la base de 1929, elle est dans les deux cas très voisine de 66 %.

Mais en étudiant plus en détail ces variations, on constate que si l'on prend les chiffres de 1932 (date de l'organisation des premiers Clearings) comme base, la baisse a été pour l'indice mondial en 1934 de 17,5 %; elle n'a été, par contre, que de 14,3 % pour le commerce français.

Ce résultat est d'autant plus encourageant si l'on se souvient que c'est en 1931 et 1932 qu'ont été prises les plus graves mesures de contingentements qui ont réduit notablement le volume de nos importations.

Mais ce n'est là qu'une indication assez vague qu'il faut chercher à préciser.

Les variations du commerce extérieur de quelques pays européens, les uns sans Clearing, les autres l'utilisant, confirment bien cette première constatation.

(Les chiffres ci-dessous sont donnés en millions d'unités de la monnaie nationale).

		1929	1934	BAISSE
		—	—	%
I. — SANS CLEARING:				
	Grande-Bretagne.	1950	1050	41
	Pologne	5900	1750	70
II. — AVEC CLEARING:				
<i>Nombre d'accords conclus</i>				
19	Allemagne ..	26500	9500	64,1
8	Suisse	4500	2252	50
6	Italie	37189	12884	65,3
8	Hongrie	2093	749	64,2
11	Grèce	21085	14209	33
10	Yougoslavie .	15494	6200	59,9
10	Bulgarie ...	14610	4750	67,4
13	Turquie	410	178	56,5

Que résulte-t-il de ce tableau?

Quoique les différences soient assez faibles, on constate pourtant que les trois pays qui ont signé le plus grand nombre d'accords de compensation : l'Allemagne (19), la Turquie (13), la Grèce (11) ont un pourcentage de baisse inférieur à celui de l'indice du commerce mondial cité plus haut.

Il faut cependant préciser que, dans le cas de la Grèce,

la dévaluation a rendu plus aisée la situation du commerce extérieur.

Si l'on met à part la Grande-Bretagne qui, grâce elle aussi à la chute de sa monnaie, a subi moins longtemps les effets de la crise mondiale, les pourcentages de baisse les plus forts concernent la Pologne, où aucun accord n'a été conclu, la Bulgarie et l'Italie (ce dernier pays n'ayant signé que 6 accords, chiffre le plus faible de tous les pays à Clearing énumérés ci-dessus).

La Bulgarie, pourtant, malgré dix accords, a vu son commerce baisser de 67,5 %, donc dépassant la baisse de l'indice mondial. Peut-on trouver une explication à cette situation anormale ? Si l'on s'appuie sur les échanges franco-bulgares, on constate que, malgré l'art 8 du traité de Clearing du 16/1/33 prévoyant que la France devait s'efforcer, dans la mesure du possible, d'augmenter ses achats en Bulgarie, le Gouvernement français n'a pu prendre aucune mesure dans ce sens, du fait que les exportations bulgares étant essentiellement agricoles, leur accroissement aurait aggravé la situation de l'agriculture nationale qui était déjà très éprouvée par la crise.

Cette situation, alourdie d'ailleurs par un Clearing fonctionnant mal pour des causes qui seront étudiées plus loin, explique la chute considérable et continue (80 % de 1931 à 1934) des échanges commerciaux franco-bulgares. Ainsi que sans doute la diminution de tous les échanges extérieurs de la Bulgarie. Ainsi, dans l'ensemble, l'influence du système, si elle n'est pas très marquée, semble cependant devoir être favorable.

II. — Voyons maintenant dans quelle mesure la tendance à l'équilibre de la balance, que l'on a théoriquement reprochée aux Clearings, s'est trouvée confirmée en pratique.

Il faut ici considérer les relations commerciales entre deux pays donnés et non plus le commerce global des pays.

Voyons, par exemple, l'évolution des échanges commer-

Commerce extérieur de la France avec différents pays
en millions de francs)

PAYS	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
a) Sans Clearing							
G^{de}-BRETAGNE							
Importation....	5 827	5 272	3 724	2.457	1.894	1.637	1.579
Exportation....	7.572	6.845	5.038	1.961	1.676	1.536	1.611
SUISSE							
Importation....	1.074	1.132	903	608	632	523	506
Exportation....	3.382	3.094	2.308	1.510	1.330	1.266	1.037
ITALIE							
Importation....	1.516	1.526	1.440	634	622	483	404
Exportation....	2.209	1 681	992	594	492	553	583
b) Avec Clearing							
ALLEMAGNE							
Importation....	6.612	7.937	6.132	3.618	2.928	2.218	1.738
Exportation....	4.743	4 155	2.748	1.689	1.702	1.989	1.049
BULGARIE							
Importation....	46,5	63,2	78,5	39,2	20	10,8	11,7
Exportation....	82,3	41,8	50,5	36,3	22,5	20	8,4
ESTHONIE							
Importation....	27,4	36,6	29,6	16,4	23,2	17,5	»
Exportation....	13,2	18,2	9,8	5,1	9	10,7	»
GRÈCE							
Importation....	96,7	92,6	101,8	92,2	86	34,1	38,5
Exportation....	210,9	266,7	201,8	87	66,5	91,6	28,1
HONGRIE							
Importation....	52,2	70,»	137,3	88	69,4	44,7	36,9
Exportation....	41,3	48,1	44	33,8	49,5	28,1	12,7
LETTONIE							
Importation....	101,1	121,6	79,7	34,7	31	17,1	15,4
Exportation....	24,9	24,5	22,6	13,2	18,3	18,6	9,1
TURQUIE							
Importation....	174,1	165	127,9	94,6	63,2	33	33 2
Exportation....	346,8	191,1	160	93,1	69	79,1	44 9
YUGOSLAVIE							
Importation....	132,4	156,9	123	56,9	51	32,1	28,3
Exportation....	102,2	109	97,3	59,7	36,1	42,6	57,5

Importation. — Importations, en France, du pays indiqué.

Exportation. — Exportations, de France, dans le pays indiqué.

Chiffres de la Statistique générale de France (Annuaire et Bulletin mensuel)

ciaux entre la France et les pays avec lesquels elle est liée par des accords de Clearing.

En outre, pour tenir compte, dans la mesure du possible, des répercussions que pourraient avoir la politique commerciale générale française (contingentements, droits de douane, etc...) sur les relations commerciales de la France, il a été ajouté au tableau ci-dessus les chiffres se rapportant à trois pays avec lesquels aucun Clearing ne fonctionne: ils serviront ainsi de « témoins ».

Il n'a pas été fait état, dans ce tableau, des accords conclus avec les pays d'Amérique du Sud, soit parce qu'ils présentent certaines particularités qui rendent les comparaisons difficiles, soit parce que, pour le Chili, les résultats ont été faussés par une circonstance spéciale: la raréfaction des achats de nitrate et de cuivre qui constituaient la plus grosse partie des exportations de ce pays. Cette réserve faite, que peut-on conclure de ces résultats?

Si nous considérons les trois pays « témoins », le rapport importations-exportations est donné, respectivement pour chacun d'eux, par les chiffres suivants:

	1929	1935
	—	—
Grande-Bretagne ..	37,48	47,60
	48,81	48,81
	27,87	43,78
Suisse	87,76	87,76
	11,06	11,16
Italie	16,13	16,13

Il est facile de voir que lorsque le rapport considéré est égal à 1, l'équilibre de la balance commerciale est alors rigoureusement réalisé; or, dans ces trois pays, ces rapports se

sont rapprochés de l'unité au cours de la période considérée.

On peut donc en déduire déjà que ces tendances à l'équilibre, que l'on a souvent attribuées aux Clearings, se retrouvent là où aucun système semblable ne fonctionne; la critique que l'on a pu leur adresser en ce sens ne semble donc pas très fondée.

Ces tendances ont d'autres origines et, sans doute, doivent être attribuées notamment aux efforts que les Gouvernements ont fait depuis la crise, justement pour équilibrer la balance commerciale.

Considérons maintenant les mêmes chiffres pour les pays dont le commerce avec la France fonctionne sous le régime de la Compensation:

	1929 —	1935 —
Allemagne	43,30	51,21
	31,06	31,06
Bulgarie	18,4	45,1
	32,8	32,8
Esthonie	2,7	2,21
	1,3	1,3
Grèce	13,2	38,5
	28,1	28,1
Hongrie	52	123
	41	41
Lettonie	75	30
	18	18

	17,2	25,8
Turquie		
	34,4	34,4
	63,8	23,8
Yougoslavie		
	49,3	49,3

Il résulte de ces chiffres dont quelques-uns peuvent paraître contradictoires qu'il existe fréquemment ici aussi une certaine tendance à l'équilibre.

Elle présente d'ailleurs des degrés très variables: on la trouve très marquée pour l'Esthonie, la Lettonie et la Turquie, cependant que pour l'Allemagne et la Hongrie, c'est une tendance contraire qui se manifeste.

Toutefois, en ce qui concerne l'Allemagne, il faut préciser que l'équilibre était en fait réalisé et que la balance était même devenue favorable à la France dès le mois d'Août 1934; c'est seulement à partir de Juillet 1935 que, l'accord étant venu à expiration le 1^{er} Août de la même année, l'on constate un mouvement en sens inverse.

Cette dernière phase de l'évolution des relations commerciales franco-allemandes semble surtout le résultat de la récente politique douanière du Reich.

Dans trois cas, enfin, pour la Bulgarie, la Grèce et la Yougoslavie, on constate un renversement complet de la balance.

Pour ce dernier pays, la balance nous étant devenue favorable, le fonctionnement normal du Clearing n'est plus possible: c'est ce qui s'était déjà produit, nous venons de le voir, pour les échanges franco-allemands.

Il semble, d'ailleurs, que quelques concessions douanières de notre part suffiraient pour rétablir la situation.

Etant donnée la constatation faite sur les échanges commerciaux avec les pays « témoins », la politique douanière poursuivie par le Gouvernement français depuis la crise nous

semble, en réalité, le véritable facteur de l'équilibre de la balance commerciale.

Il n'en reste d'ailleurs pas moins vrai que les Clearings y contribuent également pour des raisons psychologiques exposées précédemment, mais dans une mesure sans doute beaucoup plus faible.

III. — L'application de la compensation aux échanges internationaux a-t-elle eu réellement pour effet de créer des courants commerciaux anormaux comme l'en a accusé l'école libérale ?

Pour répondre à cette question, les tableaux ci-dessous donnent les pourcentages qui représentent, dans les commerces globaux des pays mentionnés en 1^{re} colonne :

1° Les commerces avec la France, donc sous régime des Clearings.

2° Ceux avec l'Angleterre, donc sans compensation officielle.

PAYS	Importations françaises					Importations anglaises				
	1929	31	32	33	34	1929	31	32	33	34
Allemagne	6,3	6,8	6	7,2	7,8	6,4	6,7	5,5	5,7	4,6
Bulgarie	8,2	7	6,5	4,4	3	8,9	13,2	10,3	6,9	6,4
Estonie	3,3	3,5	2,8	5,4	5,9	10,1	7,7	13,8	18	16,4
Grèce	6,8	6,5	5	4,3	6,7	12,7	13,2	13,6	14,4	16,7
Hongrie	2,3	3,3	4,1	5,6	3	2,8	3,9	4,7	4,4	5,2
Lettonie	2,5	3,5	4,3	5,7	5,7	8,4	8,5	13,9	21,9	22,6
Turquie	10,4	10,1	8,4	6,6		12,2	11,4	12,3	13,5	
Yougoslavie	4	4,4	4,5	4,2	5	5,6	6,6	7,4	9,7	9,3

PAYS	Exportations en France					Exportations en Angleterre				
	1929	31	32	33	34	1929	31	32	33	34
Allemagne	8	10,1	10	9,8	8,6	9,7	11,8	7,8	8,3	9,2
Bulgarie	5,1	3,9	2,7	3,3	2,1	1,6	1	2,5	1,8	2,1
Estonie	3,3	5,1	4,7	7	4,2	38,1	36,5	36,7	37,1	40,4
Grèce	6,1	6,2	5	8,4	2,7	11,7	15	23,4	18,9	17,4
Hongrie	1,2	4,6	4,7	4,5	3,4	3,6	9,8	6,9	8,1	7,8
Lettonie	3,3	4,8	5,5	5,3	3,1	27,4	25,4	30,8	42,5	35,8
Turquie	12,6	9,5	7,7	6,4		9,6	8,6	9,9	8,9	
Yougoslavie	4	4	2,7	2,2	1,3	1,3	2	2,1	2,7	4,7

(Chiffres extraits des statistiques du Commerce International, publications de la S.D.N., Genève 1935).

Etant donné la diversité des résultats, il est assez délicat de porter un jugement d'ensemble.

En ce qui concerne le premier tableau, alors que les Clearings ont fait nettement progressé les importations françaises en Allemagne, Esthonie, Hongrie, Lettonie et Yougoslavie, ils semblent dans les trois autres pays avoir eu des effets contraires.

Quant aux exportations de ces pays en France, leurs variations sont à peu près semblables à celles des importations françaises chez eux, exception faite toutefois pour la Grèce et la Yougoslavie, ces deux pays ayant été tout particulièrement frappés par la nouvelle politique douanière française. L'Angleterre, cependant, grâce sans doute à sa dévaluation, semble avoir des résultats plus satisfaisants pour l'ensemble de ses échanges extérieurs; il semble en tout cas certain que le commerce britannique n'a aucunement souffert de la politique de Clearing suivie par d'autres pays.

Dans l'ensemble, les variations constatées ci-dessus pour la France ne présentant aucun caractère anormal si on les compare à celles qu'a subi dans la même période le commerce anglais, il paraît exagéré de voir dans la compensation un instrument susceptible de déterminer la création de nouveaux et importants courants d'échanges commerciaux.

IV. — Enfin, un dernier point reste à préciser, est-on parvenu, grâce aux Clearings, à obtenir une liquidation satisfaisante des créances arriérées?

Les résultats du fonctionnement de l'Office de Compensation Française à cet égard ressortent du tableau de la page suivante.

La liquidation des comptes arriérés est, on le voit, assez avancée.

Pour l'Office franco-allemand, l'ancien compte porté sur ce tableau s'amortit actuellement à la cadence d'environ 50 millions par mois: 6 mois seront donc nécessaires à sa liquidation complète.

Le compte « A » turc comprend les créances arriérées, ordinairement réunies sous le compte « B », et des créances qui, bien qu'échues depuis la signature de l'accord, se sont trouvées « retardées » par suite du fonctionnement défectueux du Clearing.

SITUATION DES ARRIÉRÉS AU 31 DÉCEMBRE 1935

PAYS	Créances dont le montant a été versé aux offices étrang.	Créances réglées aux exportateurs français	Soldes à régler
ALLEMAGNE : ancien compte (créances échues avant expiration de l'accord 1-8-35)		314.732.000 »»	
AUTRICHE : B	liquidé		
BULGARIE : B	51.710.717 76	30.501.566 21	40 %
COLOMBIE : B	liquidé		
EQUATEUR : B	liquidé		
ESTHONIE : B	liquidé		
GRÈCE : B	liquidé		
HONGRIE : B	liquidé		
LETTONIE : B	liquidé		
TURQUIE : A	154.935 665 88	58.648.655 38	68 %
YUGOSL. : B	19.864.578 75	18.900.741 13	5 %

Si la situation qui ressort de ce tableau semble satisfaisante dans l'ensemble, nous verrons pourtant plus loin que les liquidations qui restent à effectuer se font maintenant avec une lenteur quelquefois désespérante (notamment pour la Turquie).

Nous en rechercherons les causes dans le chapitre suivant.

Devant ces résultats, que peut-on conclure quant aux effets généraux des Clearings?

On a pu voir que beaucoup de critiques qui leur avaient été adressées, bien qu'elles se justifiaient peut-être dans la logique des raisonnements théoriques, n'avaient été nullement confirmées par les résultats pratiques.

Nous abandonnons ainsi, comme sans fondement suffi-

sant, les accusations portées contre le système d'avoir restreint le volume des échanges internationaux et d'avoir modifié des courants commerciaux.

La tendance à l'équilibre qui en résulterait nous semble mériter par contre plus d'attention; même si les Clearings n'en ont été, en effet, que partiellement responsables, elle peut troubler gravement leur fonctionnement et donner une importance inquiétante à certaines difficultés de détail qui découlent de leur application (question des retards, par exemple).

Quant aux résultats positifs du système compensent-ils la gêne qui résulte de son application?

Constatons tout de suite que la récupération des créances françaises gelées a pu être effectuée dans une proportion importante grâce aux Clearings.

Nous verrons pourtant dans le chapitre suivant que particulièrement en ce qui concerne la France, la situation actuelle des Clearings ne permet qu'une liquidation très lente des arriérées; nous en rechercherons plus loin les causes et les remèdes possibles.

En ce qui concerne maintenant la continuation des échanges commerciaux, autre objectif que l'on voulait atteindre par l'intermédiaire des Clearings, le résultat obtenu n'a certes pas été non plus négligeable.

Mais, on a fait remarquer, non sans quelque justesse semble-t-il, qu'un résultat équivalent a été obtenu par des moyens différents et qui sans doute se sont révélés moins gênants par les Etats hostiles aux Clearings. Ainsi, l'Angleterre par exemple, qui n'a conclu aucun accord de ce genre ne paraît pas en avoir été handicapée par rapport aux pays qui ont adopté l'institution.

Cette constatation emporte-t-elle la condamnation du système? Elle paraît plutôt soulever le problème suivant: le Clearing actuellement simple palliatif issu de la misère économique des temps présents, est-il susceptible de devenir

un véritable remède à la crise, est-il vraiment capable de donner un nouvel essor au commerce international?

Dans l'état actuel du système, une réponse, affirmative ou non, paraît très hasardeuse.

Cependant, il semble que la compensation était capable de donner des résultats beaucoup plus importants que ceux déjà obtenus et ceci seulement par des perfectionnements de détail ou par élimination des obstacles qui entravent son développement et l'empêchent de jouer pleinement son rôle.

C'est ce que nous allons nous efforcer de préciser dans les chapitres suivants.

CHAPITRE II

RÉSULTATS DES SOLUTIONS DONNÉES EN FRANCE AUX DIFFICULTÉS D'APPLICATION

Si les résultats généraux du système ne paraissent pas avoir confirmé la plupart des critiques que les théoriciens lui avaient adressées, il semble par contre que les solutions adoptées en France pour le détail de son application n'aient pas toujours été très satisfaisantes.

Il y a tout d'abord un défaut général de la politique française qui, en matière de compensation, nous semble en grande partie responsable de l'insuffisance du résultat obtenu.

On est obligé de constater, en effet, que trop souvent dans notre pays le gouvernement n'a pas prêté aux Clearings qu'il avait créés l'attention qu'ils méritaient; on a ainsi fréquemment eu l'impression que les autorités se désintéressaient du sort des Offices de Compensation.

Il semble, en outre, qu'un certain manque de coordination entre le Ministère du Commerce et l'Office de Compensation n'ait pas toujours permis de faire bénéficier le premier des leçons que la pratique avait pu enseigner au second.

Une telle attitude est évidemment regrettable non seulement en raison de la recrudescence des difficultés mondiales, mais aussi étant donnée l'importance que revêt aujourd'hui dans l'économie nationale les règlements de compensation.

Il serait temps, à cet égard, de suivre le conseil de Monsieur Jolly « de fuir les critiques systématiquement négatives, de rejeter les infécondes discussions académiques et, préoccupé des seules réalités, de recourir à une action positive autant que coordonnée. »

Il n'entre pas dans nos intentions d'étudier ici en détail les divers accords que la France a signés : reprenant les principales difficultés et leurs solutions, nous nous contenterons de citer les exemples les plus significatifs qui aideront à comprendre la politique française des Clearings.

I. — *Retard dans les paiements.*

Parmi les griefs portés contre ce mode de règlement, l'accumulation des arriérés a été l'un des plus graves.

En effet, dans beaucoup de cas non seulement les Clearings n'ont pu assurer la liquidation totale des créances commerciales gelées à la date de signature des accords, mais de nouveaux arriérés se sont formés, augmentant encore les difficultés de trésorerie de nos industries exportatrices.

La situation de l'Office Français à cet égard est, en effet, très difficile puisque la plupart des exportateurs doivent prévoir un délai d'environ deux ans avant de toucher ce qui leur est dû !

Le tableau ci-dessous précise sur ce point la situation à la date du 25 Février 1936.

EXPORTATEURS

PAYS	Numéro du dernier bordereau payable	Numéro du dernier bordereau reçu
HONGRIE.....	UNA-23 (36) 14/2/36 A-1012 du 28/9/32	UNA-23 (36) 14/2/36 A-2078 du 28/2/33
LETTONIE.....	A - 512 du 4/6/34	A-1035 du 18/2/36
ESTHONIE.....	A-1251 du 1/11/35	A- 157 (36) 15/2/36
GRÈCE.....	A-1850 du 23/6/34	A- 18 (36) 14/2/36
YUGOSLAVIE ..	A-4875 du 11/7/34 B- 666 du 4/1/34	A-9843 du 15/2/36 B- 763 du 15/2/36
CHILI.....	A- 245 du 12/3/36 B- 59 du 19/10/33	A- 245 du 13/2/36 B- 101 du 14/1/36
TURQUIE.....	A'- 803 du 9/ 4/34 A- 410 du 10/2/36	A'-3042 du 12/2/36 A- 425 du 13/2/36
EQUATEUR (Guayaquil)	A-233 du 30/8/35	A- 233 du 30 x 35
id.	B-103 du 14/6/35	B- 103 du 14/6/35
(Quito)	A- 98 du 18/1/36	A- 98 du 18/1/36
id.	B- 96 du 11/6/35	B- 96 du 11/6/35
BULGARIE.....	A-477 du 26/7/33 B-136 du 11/6/35	A- 41 (36) 7/2/36 B- 46 (36) 13/2/36

Sans tenir compte des cas particuliers, il est aisé de voir les délais considérables qui sont nécessaires pour le règlement des créances françaises.

Il n'y a guère, actuellement, que dans les relations franco-lettonnes que les ressources de l'Office de Compensation lui permettent de payer à peu près normalement.

Les apparences satisfaisantes que peuvent présenter les résultats pour le Chili et la Turquie sont, en effet, factices et dûs à des particularités de comptabilité.

Un chiffre suffira d'ailleurs à caractériser la situation s'il en était besoin :

Le compte arriéré « A » turc englobe un total de créances s'élevant à 100 millions en chiffres ronds ; or, ce compte encaisse actuellement en moyenne 50.000 francs par mois ; à cette cadence, 166 ans sont nécessaires pour liquider complètement cet arriéré.

D'où peut donc venir une situation aussi inquiétante ?

Nous avons déjà étudié les causes techniques qui déséquilibrent trop souvent les ressources de l'Office Français.

Quelques exemples vont nous en montrer le résultat pratique.

Le Clearing franco-allemand, cité déjà plusieurs fois, a fonctionné normalement jusqu'au mois de Juillet 1934 ; à cette époque, la balance commerciale entre les deux pays étant devenue favorable à la France, le fonctionnement de la compensation s'est trouvé faussé de ce fait :

Au 31 Mars 1935, le résultat de cette situation se traduisait par un arriéré de 390 millions de francs.

Ce chiffre ne fit qu'augmenter jusqu'au moment où le gouvernement français laissa l'accord venir à expiration sans l'avoir renouvelé.

Les mêmes constatations peuvent être faites également en ce qui concerne le Clearing franco-yougoslave :

Depuis deux ans que la balance commerciale entre les deux pays s'est renversée en notre faveur, le Clearing est complètement anémié et l'Office Français s'efforce aujourd'hui de régler les exportateurs dont les créances sont échues depuis Juillet 1934.

Il semble inutile d'insister sur les retards que subissent les créanciers inscrits au compte « B » ; rappelons cependant qu'à l'occasion de la signature de l'accord franco-roumain du 18 Février dernier, le Ministre du Commerce, M. Georges Bonnet, déclarait qu'il fallait compter environ 6 ans pour obtenir la liquidation des créances françaises gelées en Roumanie dont le total, disait-il, s'élevait à 145 millions ; ce dernier chiffre paraissant très optimiste, il faut sans doute prévoir un délai de paiement supérieur à celui énoncé.

De tels retards n'ont pas été sans émouvoir l'opinion publique ; pour y remédier, le Gouvernement, la Chambre de Commerce et la Banque de France avaient, nous l'avons vu,

pris une série de mesures pour faciliter la mobilisation des récépissés de l'Office de Compensation.

Quel a été le résultat de cet effort ?

II. — *Mobilisation des créances.*

Ici encore, les résultats ne semblent pas avoir répondu aux espérances.

Lorsque la Commission de l'Assurance-Crédit a décidé d'accorder la garantie de l'Etat à un récépissé de l'Office que son titulaire veut mobiliser, que se passe-t-il, en effet ?

L'intéressé s'adresse à une banque et lui demande d'escompter son papier.

Mais la banque, redoutant les délais de paiement considérables des récépissés, n'acceptera l'opération que moyennant le versement d'un intérêt très élevé, actuellement 9 %.

De plus, la garantie de l'Etat n'étant accordée que pour un maximum de 5 ans, les établissements de crédit exigent le plus souvent le versement immédiat des intérêts qui courront pendant cette période, ce qui au taux de 9 % l'an, aboutit à opérer une retenue de 45 % sur la valeur de l'effet escompté.

Enfin, l'opération n'est généralement consentie que jusqu'à concurrence de la garantie de l'Etat, soit 75 % du montant total du récépissé.

Pratiquement, l'opération est donc prohibitive. Les banques, d'ailleurs, ne paraissent nullement décidées à se montrer plus larges à cet égard, sans doute dans le but de ne pas multiplier ces opérations qui immobiliseraient des sommes trop importantes pour une durée indéterminée, puisque l'échéance des récépissés est elle-même variable.

On comprend que, dans ces conditions, l'organisation de la mobilisation des créances de Clearing soit restée à peu près sans portée pratique : seuls y ont recours les commerçants qui ont un besoin impérieux de liquidités.

C'est ainsi, pour un établissement commercial un signe de sérieuse gêne financière, que d'avoir recours à ce procédé.

III. — *Taux du Change.*

Les accords conclus par la France ont adopté des solutions assez variées quant aux détails, mais dont les principes se ramènent à deux :

Ou bien on tient compte du taux du change réel.

Ou bien c'est un cours conventionnellement fixé qui servira de base aux opérations de change des Offices.

On peut d'abord se demander pourquoi on n'a pas adopté, dans tous les cas, le cours réel du jour ?

Ce serait là, semble-t-il, la solution la plus rationnelle.

En réalité, un taux conventionnel, et par conséquent fixe, a été souvent choisi pour répondre à un besoin de simplification du travail des Offices.

On imagine sans peine, en effet, les difficultés qu'ajoutent, à une comptabilité déjà fort complexe, les variations incessantes du change.

Peut-être aussi, indépendamment de cette question de simplification, faut-il mettre en cause l'amour-propre des Gouvernements étrangers qui, parvenus au prix d'importants sacrifices, à maintenir une stabilité au moins fictive de leur monnaie, hésitent à consacrer, dans un accord officiel, un cours du change qui est la preuve de l'inefficacité de leurs efforts.

Quoiqu'il en soit, les conséquences de l'adoption d'un taux de change artificiel, quant au fonctionnement du Clearing, devrait faire écarter cette pratique.

Il en résulte en effet une prime, quelquefois considérable, à l'importation qui a pour résultat direct d'équilibrer sinon même de renverser complètement la balance commerciale.

Un cas typique des difficultés de ce genre nous est fourni par le clearing franco-hongrois.

Dans les accords qui l'ont institué, le taux de change a été fixé à la parité or légale, c'est-à-dire que :

$$100 \text{ pengos} = 446 \text{ francs } 408.$$

Or, le cours réel oscille aux environs de :

100 pengos = 225 francs.

soit près de 50 % de différence !

Qu'en résulte-t-il ?

L'importateur hongrois réalise un bénéfice de 50 %, tandis que son compatriote exportateur supporte une perte équivalente.

On comprend que les intéressés aient vigoureusement réclamé !

Pour pallier à cet inconvénient, la plupart des pays, dans lesquels il s'était produit, ont appliqué le système dit des « primes de change ». L'organe de compensation prélève sur les exportateurs une taxe spéciale dont le montant, égal à la perte subie par les importateurs, est reversé à ces derniers en dédommagement. Ainsi sont évités et les bénéfices exagérés et les pertes injustifiées.

En Roumanie, par exemple, où ce système fonctionne, la taxe de change s'élève à 55 % des sommes encaissées par les exportateurs.

Dans ce dernier pays, le système, à son début, s'est heurté à une résistance obstinée des exportateurs roumains : mais les difficultés sont maintenant aplanies et le procédé fonctionne d'une façon assez satisfaisante.

Les primes de change n'en constituent pas moins une formalité de plus et viennent ajouter encore à la complexité, déjà suffisante, du système des Clearings ; elles tendent ainsi, indirectement, à encourager la compensation privée dont nous verrons plus loin les inconvénients.

Puisqu'en somme ces primes aboutissent à une consécration officielle de la dépréciation monétaire, il serait préférable de modifier les accords intéressés et d'y introduire, comme base des opérations de change, soit le cours du jour, soit un cours très voisin, fixé conventionnellement et soumis à des révisions périodiques.

Les Clearings français, qui souffrent ainsi d'un taux de change trop élevé, sont assez nombreux, on peut citer notamment ceux avec l'Allemagne, la Yougoslavie, la Bulgarie et la Hongrie.

Au contraire, nos deux Offices ayant donné les résultats les plus satisfaisants sont l'Office franco-équatorien et l'Office franco-esthonien où les taux de change pratiqués sont très voisins du cours réel.

Il serait souhaitable, nous semble-t-il, que cette solution se généralisât.

IV. — *Mesures contre les fraudes.*

Etant donnée la gêne sensible qu'apporte le système aux commerçants qui ont à l'utiliser, il a été nécessaire d'établir un contrôle pour éviter une évasion du Clearing qui, en prenant de l'importance, aurait eu inévitablement pour résultat de compromettre le fonctionnement des Offices.

Ce contrôle doit évidemment être renforcé de sanctions capables d'en assurer l'efficacité.

En France, l'Office de Compensation dispose éventuellement de deux moyens de pression pour contraindre les importateurs à passer par son intermédiaire :

La consignation préalable des 10 % de la valeur totale des produits importés, nécessaire pour obtenir le visa d'importation de l'Office, joue, à cet égard, le rôle de garantie ; ces 10 % seront confisqués par la Caisse de Compensation si l'importateur refuse de verser à l'Office le solde de son prix.

De plus, le commerçant récalcitrant peut se voir refuser, à l'avenir, tout visa d'importation.

Ces moyens sont-ils suffisants ?

Constatons d'abord que les fraudes sont rares en France.

Mais il faut reconnaître que, lorsqu'elles se produisent, l'Office est presque complètement désarmé.

Supposons un importateur occasionnel, par exemple : peu lui importe le refus de visa que pourra lui opposer l'Office pour des importations ultérieures qu'il n'aura, sans doute, jamais à effectuer.

De plus, en vertu de quel droit la Caisse de Compensation pourrait-elle contraindre l'importateur récalcitrant à lui verser la totalité de sa dette ? Aucun lien juridique n'existe, en effet, entre eux ; aucune poursuite judiciaire n'est donc possible.

Heureusement, la situation à cet égard n'est pas très alarmante en raison de l'esprit de solidarité nationale qui anime la presque totalité des commerçants français.

Restent, enfin, les procédés d'évasion du Clearing que nous avons déjà signalés dans la deuxième partie : vente par l'intermédiaire d'un pays tiers avec lequel la France n'a pas institué de Clearing, déclaration de valeur fictive, fraude à l'aide de filiales établies dans le pays à contrôle de devises, etc...

Aucune mesure contre ces pratiques n'a été prise dans notre pays. Elles ne semblent pas, d'ailleurs, être véritablement nécessaires en raison de la faible importance de ces « fuites ».

V. — *Compensation privée.*

Dans quelle mesure la Compensation privée est-elle pratiquée en France où la plupart des accords l'admettent explicitement ?

Le tableau suivant indique qu'elle est d'un usage assez répandu :

SITUATIONS DU COMPTE « A »
ET DE LA COMPENSATION PRIVÉE
au 31 Décembre 1935.

PAYS	CRÉANCES DONT LE MONTANT A ÉTÉ VERSÉ AUX OFFICES ÉTRANGERS		CRÉANCES RÉGLÉES AUX EXPORTATEURS FRANÇAIS
	—		—
<i>Bulgarie :</i>	A	12.584.086,75	7.017.490,49
	CP	34.643.222,74	34.643.222,74
<i>Equateur :</i>	A	5.989.116,32	5.989.116,32
	CP	209.036,98	255.865,38
<i>Esthonie :</i>	A	56.856.097,39	51.855.059,32
	CP	255.865,38	255.865,38
<i>Grèce :</i>	A	194.922.465,41	133.783.796,93
	CP	2.360.466,93	2.360.466,93
<i>Hongrie :</i>	A	202.526.511,92	143.597.358,80
	CP	15.524.079,14	15.524.079,14
<i>Lettonie :</i>	A	81.584.606,47	53.940.117,07
	CP	5.800.109,42	5.800.109,42
<i>Turquie :</i>	A'	154.935.665,88	58.648.655,38
	A	2.750.729,11	2.750.729,11
	CP	109.278,15	109.278,15
<i>Yougoslavie :</i>	A	111.774.856,36	85.849.877,22
	CP	50.345.376,24	50.345.376,24

Nous n'avons pas fait figurer sur ce tableau les comptes « B », sauf pour la Turquie où le compte « A' » comprend non seulement les créances gelées avant la mise en vigueur de l'accord (figurant dans les autres accords sous le compte « B »), mais également une certaine partie des créances courantes.

Considérons d'abord les cas extrêmes: la Bulgarie et la Yougoslavie où la compensation privée a fonctionné sur une très large échelle.

L'importance de celle-ci, dans les rapports franco-bulgares, a eu pour effet certain d'anémier le Clearing d'une façon excessive: 45 % du compte « A » et 40 % du compte « B » (voir tableau) restent ainsi impayés et le dernier bordereau payable du compte « A » date du 26 Juillet 1933!

En Yougoslavie, la compensation privée ayant été moins développée par rapport au Clearing officiel, les inconvénients s'en sont moins faits sentir, mais la situation est également préoccupante puisque les retards de paiement, tant en ce qui concerne le compte « A » que le compte « B », sont d'environ 2 ans.

Au contraire, lorsque la compensation privée est restreinte, la situation paraît plus aisée.

Avec l'Equateur, par exemple, le Clearing a très bien fonctionné: la compensation privée n'y a justement été qu'assez peu développée.

L'Office franco-esthonien qui, nous le savons, est actuellement le seul qui paie sans délais anormaux, est un autre exemple caractéristique.

Rappelons, enfin, que pour la Turquie, où la compensation privée a été très restreinte, du fait de l'hostilité qu'elle rencontrait auprès de la Banque Nationale Turque, l'anémie du Clearing s'explique pour d'autres raisons que nous avons déjà exposées.

Il serait donc préférable, semble-t-il, de restreindre autant que possible, cette pratique de la compensation privée.

Pour ce faire, il ne serait d'ailleurs pas nécessaire de mettre en marche le lourd instrument diplomatique, il suffirait sans doute que l'Office de Compensation se montre plus difficile pour accorder son autorisation.

La même pratique, employée par la Banque Nationale Turque, a donné d'excellents résultats à cet égard.

Mais il faudrait comprendre cette mesure dans une refonte plus complète du système et notamment des règles de mobilisation des récépissés, car appliquée isolément, elle aggraverait sans doute dangereusement la situation financière des commerçants qui l'utilisaient jusqu'ici. Grâce à la compensation privée, en effet, ils obtenaient un règlement assez rapide de leurs créances, tandis que, s'ils se trouvent obligés de passer par l'intermédiaire de l'Office, le délai de paiement qu'ils auront à subir sera très allongé.

VI. — *Conclusion.*

Dans l'ensemble donc, c'est surtout par les détails de son application pratique, que pèche le système en France.

Un effort d'adaptation aux nécessités des besoins commerciaux semble nécessaire ; il serait d'autant plus urgent de l'entreprendre que le temps ne fait qu'aggraver la situation en accumulant des arriérés de plus en plus considérables.

Ainsi, impartialement, les statistiques, nous gardant d'un optimisme exagéré comme aussi des critiques abusives, nous montrent le système tel qu'il est : perfectible.

CHAPITRE III

CAUSES INDÉPENDANTES DES CLEARING AYANT CONTRARIÉ LEUR FONCTIONNEMENT

Pouvait-on espérer mieux des Clearings ?

A cette question précédemment posée, nous avons déjà

essayé de répondre en mettant en relief les défauts de détail que peut présenter l'application du système en France et en exposant certaines solutions qui nous paraissent susceptibles d'améliorer la situation.

Il y a pourtant une difficulté, dont la gravité est telle qu'elle a déterminé la suppression de certains Clearings, c'est la question du retard dans les paiements. N'y a-t-il vraiment rien à faire à cet égard? Aucune solution satisfaisante n'a encore été proposée.

Sans prétendre ici résoudre ce difficile problème, on peut toutefois s'efforcer de préciser les origines du mal.

Certaines raisons, qui l'expliquent partiellement, ont déjà été données, mais il nous semble que tous ces retards ont souvent pour cause des faits absolument indépendants des Clearings, et dont on ne paraît pas toujours admettre l'influence néfaste.

Ce sont deux de ceux-ci sur lesquels nous voudrions insister maintenant.

§ 1^{er}. — *Insuffisance des crédits accordés
par les exportateurs français à leurs clients étrangers.*

L'usage du crédit qui, sous les nécessités pratiques, a fini par s'introduire en France n'est cependant venu s'y acclimater qu'à regret.

Si l'on compare à cet égard les usages anglo-saxons ou allemands, il semble que le Français prudent, ou par trop souvent « roulé », marque toujours une certaine résistance avant d'accorder à son débiteur des délais de paiement même restreints.

Ce trait du caractère français est particulièrement mis en lumière dans les relations internationales.

Le Clearing franco-allemand, par exemple, a beaucoup souffert de cet état de choses.

D'une part, les exportateurs français ne consentaient

à leurs clients d'outre-Rhin, pour leurs règlements, que des délais assez limités, pendant que, d'autre part, les importateurs français obtenaient de leurs fournisseurs allemands des conditions de paiement beaucoup plus larges.

La répercussion de ces pratiques sur le Clearing se traduisit par un déséquilibre des ressources et des charges des Offices: du côté allemand, la Caisse de Compensation fut rapidement et abondamment pourvue dès sa création puisque les créances françaises venaient à échéance dans des délais assez courts, alors que du côté français, au contraire, les importateurs, ayant pour se libérer des échéances éloignées, ne vinrent alimenter la Caisse de Compensation que beaucoup plus tardivement.

Ainsi, dès l'origine du système, un manque de disponibilités de l'Office Français imposa aux exportateurs une attente plus ou moins longue avant de pouvoir encaisser le montant de leurs créances.

Que faire contre cet inconvénient?

Peut-être serait-il possible, dans l'accord de Clearing lui-même, d'introduire une clause fixant expressément une limite à la possibilité de crédit.

Une telle clause soulèverait sans doute d'assez sérieuses difficultés, mais une expérience de ce genre ne semble pourtant pas impossible. Elle supposerait, en tous cas, une évolution sensible de la politique française en matière de Clearing.

Le Gouvernement ayant, en effet, toujours jusqu'ici considéré la compensation comme un simple procédé de règlement qui ne devait aucunement modifier les pratiques commerciales en usage.

§ 2. — *Politique commerciale générale.*

Que ce soit un des résultats indirects des hostilités ayant mis en valeur l'utilité de pouvoir se procurer sur son propre territoire les matières premières nécessaires à la Défense Na-

tionale, ou bien l'influence, sur les pouvoirs publics, d'intérêts groupés ou syndiqués, il est facile de constater que, depuis la guerre, toutes les nations ont évolué vers la constitution d'économies fermées.

La crise a exacerbé encore cette tendance et chaque pays, devant la contraction ou la fermeture des débouchés extérieurs, s'est vu amené, à son tour, à pratiquer une politique d'isolement économique en s'entourant de barrières douanières de plus en plus difficilement franchissables.

Chacun espérait ainsi protéger les différentes branches de son activité économique en leur réservant de plus en plus complètement le marché national.

En limitant les importations, le développement de cette politique protectionniste a directement contribué à restreindre le commerce international.

Mais celui-ci, dont la situation était déjà très précaire du fait des réglementations intervenues dans la circulation des capitaux, s'est trouvé doublement atteint par la politique douanière: celle-ci avait pour résultat, en diminuant le commerce extérieur, d'amenuiser les ressources des Offices de Compensation: il en résultait naturellement un blocage accentué des créances françaises à l'étranger.

Les exportateurs nationaux étaient ainsi frappés indirectement par la politique française qui s'efforçait de réduire les importations.

La situation était donc paradoxale:

D'un côté, l'Etat essayait de sauver ce qui restait de son commerce extérieur par l'institution des Clearings et, de l'autre, dans le souci de protéger certaines classes de producteurs, il prenait des mesures détruisant les effets des Caisses de Compensation.

La politique du contingentement et celle des Clearings se révèlent parfaitement antinomiques: instaurer un Clearing pour encourager les exportations et entraver les importations

qui, seules, peuvent payer les ventes à l'étranger, c'est poursuivre évidemment des fins contradictoires.

Les exemples abondent:

Dans les rapports de la France avec les pays essentiellement agricoles de l'Europe Centrale (Roumanie, Hongrie), la multiplication des contingents a supprimé les exportations de ces pays vers la France; les Offices effectuent les paiements avec de très gros retards et le commerce d'exportation français fait ainsi les frais d'une protection accordée à notre agriculture.

Celle-ci ne semble d'ailleurs pas avoir retiré grands bénéfices de cette politique, puisque l'on n'a pu éviter un effondrement des prix de nos produits agricoles.

Les intérêts des agriculteurs et des exportateurs n'en restent pas moins opposés.

Si vouloir concilier la compensation et les contingents relève de l'illogisme, faire co-exister des droits exorbitants et des Clearings est une politique parfaitement illusoire.

L'exemple de la Grèce mérite d'être cité.

La France, pour faciliter l'apurement des arriérés et établir un équilibre entre les échanges, a accordé des contingents exceptionnels aux vins grecs se chiffrant à 380.000 hectolitres; mais le paiement d'un droit de douane de 84 francs par hecto a rendu toute importation impossible et n'a nullement remédié aux retards dans les paiements.

L'expérience de l'accord conclu avec le Chili vient renforcer cette constatation.

Les négociateurs de ce traité avaient pris pour base une certaine proportion, considérée comme normale, des importations chiliennes en France par rapport aux exportations françaises au Chili.

Les envois de nitrates constituant la plus grosse partie des importations chiliennes dans notre pays, on avait admis, pour que le Clearing puisse jouer normalement, qu'une im-

portation annuelle de 400.000 tonnes de nitrates était nécessaire.

Ce chiffre était d'ailleurs ordinairement atteint.

Mais lorsque la politique des contingents vint limiter ce chiffre à 40.000 tonnes, l'équilibre de la balance était évidemment brutalement rompu, la compensation ne pouvait plus fonctionner normalement.

La seconde mesure était donc ainsi venue défaire ce que la première avait fait.

La situation fut d'ailleurs encore aggravée du fait que la Banque Nationale du Chili, mécontente, non sans quelque raison, de cette politique, fit preuve d'une mauvaise volonté certaine et n'envoya les avis de crédit qu'avec des retards considérables, ce qui eut pour effet de désorganiser la comptabilité de l'Office Français.

Le résultat de cette incompréhension réciproque des besoins des deux pays est que les importateurs français, ne pouvant plus importer de nitrates du Chili, s'adressent à l'Allemagne qui leur fournit du nitrate synthétique qu'ils paient plus cher, tandis que les exportateurs français, ne pouvant plus se faire payer, diminuent considérablement leurs envois de marchandises au Chili.

La découverte de l'erreur imputable à un protectionnisme abusif a conduit quelques Etats à aménager plus rationnellement leur politique commerciale ; ils se sont efforcés de rendre compatibles la défense de leurs productions et les nécessités des échanges internationaux.

Ainsi, trop rarement encore, voit-on soit des avenants aux anciens accords, soit des clauses spéciales dans de nouvelles conventions qui cherchent à solutionner ces difficultés ; l'accord franco-letton contient notamment une clause de ce genre.

Quant aux négociations franco-allemandes, leur échec en 1935 a été justement dû à l'impossibilité d'une entente sur les contingents à accorder.

Si les circonstances économiques interdisent à la France un retour immédiat et absolu au libéralisme, il n'en reste pas moins vrai qu'il est regrettable de constater que les intérêts particuliers de telle ou telle catégorie de citoyens empêchent le plus souvent les pouvoirs publics d'entreprendre, dans l'intérêt général, l'unification et la coordination de notre politique commerciale.

Une telle absence de principes, nous pourrions dire une telle incohérence, dans les solutions adoptées nuit gravement en effet, non seulement au commerce français mais aussi au prestige de notre pays dans le monde.

QUATRIÈME PARTIE

Les remèdes proposés

Une étude de ce genre se doit de ne pas être uniquement une critique négative.

Puisque nous avons constaté que le système pouvait donner de meilleurs résultats que ceux déjà obtenus, il nous reste à examiner les différents remèdes susceptibles de lui permettre de produire son plein effet.

Cette dernière partie sera ainsi consacrée, d'abord à l'étude des perfectionnements possibles du système actuel et ensuite à celle des principaux procédés qui ont été proposés pour le remplacer.

CHAPITRE I

LES PERFECTIONNEMENTS

Il ne sera plus ici question des perfectionnements de détail que nous avons déjà exposés au cours des chapitres précédents, il s'agit maintenant de réformes fondamentales qui changeraient totalement le fonctionnement du système.

Nous verrons, cependant, à la fin de ce chapitre, les procédés préconisés pour rendre plus aisée la mobilisation des récépissés, leur exposé, assez long, n'ayant pu trouver place dans les chapitres précédents.

I. — *Fixation d'un pourcentage* *Exportations-Importations.*

Il résulte de toutes les considérations précédemment développées que ce qui trouble surtout le fonctionnement des Clearings, ce sont les variations anormales que les balances commerciales subissent, soit du fait de la crise elle-même, soit du fait des mesures de défense qu'elle a entraînées.

Or, il est certain qu'un accord de Clearing ne peut fonctionner normalement que si la balance commerciale intéressée présente une certaine stabilité. Ce qui importe surtout, d'ailleurs à cet égard, ce n'est pas tant le maintien à peu près constant du volume total des échanges que la fixité relative de la proportion des divers éléments composant la balance.

Nous avons vu des exemples, notamment en ce qui concerne le Chili.

Lorsqu'un accord de Clearing est établi, il faut nécessairement pour en régler les détails (particulièrement les prélèvements divers qu'il comporte toujours: amortissement du compte « B », solde à la disposition du pays créancier, etc...) se baser sur une situation commerciale que l'on considère comme répondant à la normale.

A chaque variation importante de cette balance, l'accord nécessiterait donc logiquement une nouvelle mise au point.

Etant donnée la rapidité de l'évolution des conditions économiques actuelles, on comprend qu'il soit pratiquement impossible de réaliser cette incessante révision des accords.

Alors, que peut-on faire?

Si l'on considère ces brusques oscillations des courants d'échanges comme étant une conséquence de la crise et des mesures de défense qu'elle a engendrées, il semble rationnel de parer à cette situation exceptionnelle par des moyens exceptionnels: on arrive ainsi à l'idée que, pour des variations excessives et anormales, il faut procéder à une stabilisation artificielle de la balance.

Comment pourrait-on obtenir ce résultat ?

Une intervention de l'Etat est évidemment encore nécessaire ici et elle devrait revêtir la forme d'un contrôle exercé sur le commerce extérieur.

Si l'on note que, du fait du Clearing, le contrôle des importations est déjà réalisé (visa et autorisation d'importer) la question se résoud donc pratiquement à organiser le contrôle des exportations qui, à l'heure actuelle, ne sont encore soumises à aucune réglementation.

La nouvelle intervention de l'Etat que comporte une telle mesure dressera contre son application tous les économistes libéraux.

Au premier abord, elle paraît sans doute anti-économique puisqu'elle aboutirait en fait, dans la plupart des cas, à restreindre les exportations nationales.

Mais les Clearings, tels qu'ils fonctionnent actuellement, sont voués, nous l'avons vu, à ne produire que des effets insuffisants et incomplets. Leur maintien suffit donc à justifier, nous semble-t-il, l'adoption des mesures susceptibles de leur permettre un fonctionnement satisfaisant et efficace.

Cette remarque ne fait d'ailleurs que confirmer les exigences de l'économie dite « dirigée » qui postule une extension toujours plus profonde du rôle de la puissance publique dans l'activité économique.

Ainsi, l'institution des Clearings est une intervention de l'Etat provoquée par des interventions antérieures dans les règlements internationaux: entravée elle-même par la politique protectionniste, elle suscite à son tour de nouvelles interventions.

Le procédé, préconisé ici, a d'ailleurs déjà reçu des applications pratiques: l'accord de Clearing entre l'Union Belgo-Luxembourgeoise et l'Allemagne du 5 Septembre 1934 prévoyait ainsi la fixation d'un pourcentage fixe (les exportations Belgo-Luxembourgeoises en Allemagne ne doivent pas dépasser 62,5 % des importations allemandes dans ces pays).

D'autre part, l'accord assez spécial, que nous n'avons pas encore mentionné, conclu le 11 Août 1934 entre la France et la Roumanie, prévoyait également un contrôle total du commerce entre les deux pays.

Seul, ce dernier exemple nous retiendra ici, car il présentait certains défauts qu'il semble intéressant de mettre en lumière.

L'art. 14 de cet accord stipulait donc « qu'en vue d'éviter « la constitution de nouveaux arriérés commerciaux, il se-
« rait institué, en dehors des autorisations d'importation re-
« quises pour les marchandises contingentées en Roumanie,
« un visa de transfert. »

Les exportateurs français ne pouvaient prétendre bénéficier du système de Clearing établi, qu'autant que l'importateur roumain aurait obtenu ce visa de transfert.

Ce système assez compliqué aboutissait en somme à faire contrôler les exportations françaises en Roumanie par le Gouvernement de ce dernier pays.

Normalement, le visa devait être accordé dans la mesure des disponibilités de l'Office et dans un ordre que la justice aurait voulu chronologique. Malheureusement, l'accord ne précisait pas ce dernier point et comme aucun contrôle n'avait été prévu du côté français, les autorités roumaines se servirent de l'arme qui leur était ainsi fournie pour opérer une discrimination tout à fait arbitraire des exportations françaises.

C'est ainsi que presque systématiquement le visa fut refusé à toutes les importations de luxe, articles de Paris, etc... Le marché roumain qui constituait un client appréciable pour ce genre d'industrie essentiellement française, leur fut donc désormais presque complètement fermé.

Au contraire, la Roumanie ayant eu récemment besoin de produits textiles, le visa fut accordé en bloc à toutes les demandes d'importation de tissus, laine, coton, etc... ceci, d'ailleurs, jusqu'à concurrence des besoins du marché rou-

main et non, comme cela aurait dû être, seulement jusqu'à concurrence des disponibilités de la Caisse de Compensation : une partie du montant de ces importations vint ainsi grossir encore le chiffre des arriérés.

Sans insister davantage sur le cas de l'accord franco-roumain, on voit de suite les inconvénients que peut présenter, pour le commerce national, un contrôle de cette sorte exercé par un Etat étranger.

Il faudrait donc de toute nécessité confier cette tâche à un organisme national : l'Office de Compensation semble tout désigné pour l'assumer.

Ce système, avant d'être adopté, nécessiterait d'ailleurs une longue et minutieuse étude des conditions économiques des deux pays intéressés, car il y a, là aussi, un problème très délicat à résoudre et duquel dépendra, dans une large part, le succès du procédé : c'est la détermination de la « balance normale ».

Il n'est pas question, évidemment, de donner un chiffre absolu que ne devront pas dépasser les exportations de chacun des intéressés ; une simple proportion devra être fixée entre les deux, mais sur quelle base sera-t-elle établie ? Devra-t-elle être révisible périodiquement ? Dans l'affirmative, par qui le sera-t-elle ?

Autant de problèmes délicats qui devront être étudiés séparément pour chaque cas.

Remarquons enfin que, pour fixer, d'après la proportion admise, le chiffre absolu qui servira de limite au courant d'échanges le plus faible, il faudra pratiquement prendre pour base les derniers chiffres connus concernant le courant le plus fort, soit généralement le résultat de l'avant-dernier mois : ainsi, pour fixer la limite des exportations du pays pour lequel la balance est défavorable en Décembre, il faudra tenir compte des exportations de son co-contractant au cours du mois d'Octobre, par exemple.

Le décalage nécessaire peut avoir des inconvénients si

les échanges entre les deux pays intéressés subissent des variations très marquées d'un mois sur l'autre, comme, par exemple, dans le cas de tout commerce saisonnier.

Ainsi, dans l'ensemble, on voit que cette solution, en dépit de certaines difficultés de mise au point qu'elle présente, semble susceptible, du fait de la stabilisation relative qu'elle réaliserait dans les échanges commerciaux, d'apporter au problème des Clearings une solution intéressante.

Les difficultés de réalisation sont loin d'être insurmontables puisqu'il y a déjà eu réalisation d'un procédé presque analogue, notamment dans les accords de paiement dont il sera question plus loin.

§ 2. — *Elargissement du Clearing sur le plan multilatéral.*

On s'est demandé si, en étendant le terrain géographique des Clearings et en tenant compte des échanges triangulaires, on n'éliminerait pas la plupart des inconvénients qui troublent aujourd'hui le fonctionnement de la compensation bilatérale et surtout si on ne faciliterait pas ainsi le retour à des conditions normales d'échanges internationaux.

Il y a, en réalité, deux procédés distincts ici : le Clearing plurilatéral et la compensation triangulaire des soldes.

A. — *Clearing plurilatéral.*

Ce procédé semble difficilement applicable étant donné que, chaque accord de Clearing est un accord *sui generis*, étroitement lié à la situation particulière, économique, financière et monétaire de chacune des parties contractantes.

Il y aurait, dès lors, une certaine difficulté à faire entrer des pays tiers dans la combinaison. Il n'existe pas et sans doute il ne peut pas exister un type uniforme d'accord qui conviendrait à tous les pays comme à toutes les situations.

Sur ce point, le Gouvernement français a répondu dans ce sens à l'enquête de la S.D.N.

Il considère, notamment, qu'il faudrait exclure de la compensation universelle « les pays destinés à être constamment en posture de débiteurs et qui seraient incapables d'opérer le règlement de leurs soldes passifs, ou, tout au moins, disposer de moyens de contrôle suffisants pour limiter leurs achats à leurs possibilités effectives de paiement en marchandises comme en devises. »

B. — *Compensation triangulaire des Soldes.*

Serait-il possible de compléter les arrangements relatifs au Clearing bilatéral par des accords visant la compensation plurilatérale uniquement pour les soldes disponibles en utilisant éventuellement les bons offices de la Banque des règlements internationaux.

Cette solution peut séduire : si les Caisses de Compensation présentaient, pour un pays donné, un solde créditeur, il devrait être loisible, pour ce pays, d'employer ce solde pour assurer la bonne fin de ses exportations vers d'autres pays où son compte de compensation reste débiteur.

Il semblerait que, par ce système de compensation non plus limité aux échanges entre deux pays mais opérant entre un ensemble de pays, les soldes créditeurs ou débiteurs seraient plus vite résorbés.

Des tentatives, en ce sens, ont d'ailleurs déjà été faites : l'accord de Clearing entre la Yougoslavie et la Grèce prévoit ainsi l'éventualité de la cession de l'avoir, ou d'une partie de l'avoir, en compte de Clearing à des Etats tiers qui ne sont pas parties de l'accord.

Cette « supercompensation » des soldes de Clearing présenterait évidemment le grand avantage d'éviter l'accumulation de fonds intransférables dans les Caisses de Compensation.

Elle supposerait, nécessairement, l'accord des trois parties intéressées, car on ne peut imposer à un Etat le remplacement d'une créance par une autre, plus difficilement réalisable.

§ 3. — *Extension du Système de Compensation
au Commerce invisible et aux Comptes en Banque.*

Les arrangements divers visant les Clearings n'ont porté, jusqu'ici, sauf exception, que sur des échanges de marchandises.

On fait alors remarquer que, si la balance n'est pas stabilisée artificiellement, il n'y a pas normalement d'équilibre entre la valeur des marchandises qu'un pays exporte vers tous les autres et celle des marchandises qu'il importe de tous les autres.

Il y a des pays qui ont normalement une balance commerciale active, alors que d'autres ont une balance commerciale passive.

Notons, d'ailleurs, que cette objection n'est décisive que s'il n'existe aucun arriéré à récupérer par l'intermédiaire du Clearing; dans le cas contraire qui, nous le savons, est le plus fréquent, non seulement il ne faut pas que la balance soit équilibrée, mais il est même absolument indispensable qu'il existe un solde créditeur en faveur du pays débiteur: l'existence de ce solde devant permettre le règlement des arriérés.

Si l'on fait ainsi abstraction des arriérés existants, puisque l'équilibre de la balance commerciale ne peut être que momentané quand il se produit, il conviendrait d'appliquer le principe de la compensation internationale aux autres éléments de la balance générale des paiements, qui, elle, est toujours équilibrée.

On en arrive ainsi à englober dans le système les multiples faits qui constituent ce commerce invisible, et déter-

minent des transferts de capitaux d'un pays à un autre : fret, assurances, dépenses des touristes dans le pays, etc...

Il semble difficile, au premier abord, de faire entrer, dans le cadre rigide des Clearings, les éléments si hétérogènes de ce commerce.

Il faut, en effet, subsister au régime existant un système entièrement nouveau : le plan d'une telle organisation a déjà été établi par M Milhaud, nous le verrons dans le chapitre suivant.

Mais, si l'on ne veut pas se lancer dans l'inconnu que constituera, malgré sa simplicité et sa logique, l'adoption d'un tel plan, il serait possible néanmoins d'étendre le bénéfice du Clearing aux comptes bancaires ; même si l'on devait, dans ce but, ouvrir un compte spécial à l'Office de Compensation, cette mesure paraît désirable, car elle permettrait de rapatrier d'importants avoirs français bloqués dans les banques étrangères.

§ 4. — *Perfectionnements possibles à la Mobilisation des Créances.*

Les difficultés rencontrées dans la mobilisation des créances ont suscité maints projets de réforme : nous en retiendrons deux, qui nous semblent particulièrement intéressants.

Le premier utilise la solidarité existant entre importateurs et exportateurs, l'autre fait appel au marché financier.

Le groupement économique de la région de Lyon a conçu un plan de mobilisation consistant essentiellement dans l'ouverture d'une bourse commune.

Les exportateurs y vendraient leurs récépissés aux importateurs ; ces derniers s'acquitteraient de leurs dettes en remettant leurs titres ainsi achetés aux Offices de Compensation.

Dans ce système, la vente des récépissés ne serait pas individualisée, c'est-à-dire que le vendeur ne connaîtrait pas son acheteur. Il se constituerait en somme un marché des titres de crédit, analogue au marché des changes ou à celui des valeurs mobilières.

Le jeu de l'offre et de la demande déterminerait un « cours » des récépissés qui serait évidemment soumis à des fluctuations; ce système aurait ainsi l'avantage de produire une adaptation automatique des importations aux exportations: en effet, dans le cas d'un excédent d'exportations, par exemple, la valeur des titres baisserait, ce qui aboutirait à freiner dans une certaine mesure les ventes à l'étranger.

L'équilibre et la stabilité de la balance ainsi réalisés amélioreraient en outre le fonctionnement de la Caisse de Compensation.

Mais le résultat le plus original du système est qu'il apporterait un remède à l'un des graves inconvénients des accords actuels: leur bilatéralisme.

Quelle que soit, en effet, la provenance des titres, ils auraient tous accès à la bourse commune et seraient dotés du même pouvoir libérateur.

De la sorte, en supprimant le « compartimentage » actuel des échanges, ce projet ferait bénéficier les Offices déficitaires du surplus des disponibilités résultant du commerce effectué avec d'autres pays: la solidarité des Caisses remédierait ainsi à l'engorgement de certaines d'entre elles.

Un projet totalement différent, appelé quelquefois du nom de son auteur, « projet Massimi », fait appel au marché des capitaux.

Une caisse centrale rachèterait les récépissés des exportateurs à leur valeur nominale; elle se procurerait les ressources nécessaires à ces achats en émettant des bons à court terme analogues à ceux du Trésor; le succès du placement de l'emprunt serait ainsi à peu près assuré.

Une commission de 2 % serait perçue sur les exporta-

CHAPITRE II

LES SYSTÈMES PROPOSÉS EN REMPLACEMENT DU CLEARING

Devant les difficultés que rencontrait la réalisation pratique de la compensation internationale, les économistes ont cherché d'autres procédés susceptibles de permettre, malgré les restrictions monétaires, la continuation, et si possible la reprise du commerce international.

Nous étudierons ici deux de ces procédés, qui ont déjà reçu des applications pratiques: le troc et les accords de paiement; enfin, nos deux derniers paragraphes seront consacrés à une étude rapide des deux plans de réorganisation des échanges internationaux dus: l'un à M. Navachine, l'autre à M. Milhaud, lequel, tant par son originalité que par ses possibilités d'application, mérite une mention toute spéciale.

§ 1^{er}. — *Le Troc international.*

Les empêchements d'ordre financier et monétaire constituant de plus en plus le principal obstacle aux échanges internationaux, l'idée a naturellement surgi de surmonter la difficulté par des méthodes tendant à éliminer, dans toute la mesure du possible, l'intervention de la monnaie dans les commerces entre les pays.

Dès 1931, des opérations de troc étaient ainsi préparées et exécutées, et, depuis, le mouvement a pris, d'année en année, plus d'extension.

Une opération de ce genre a été conçue à l'automne de 1931 entre les Etats-Unis et le Brésil.

La grande république sud-américaine ne savait plus que faire de son café; aux Etats-Unis, par contre, le « tas » le plus menaçant semblait être celui du blé.

Le Farm Board était embarrassé depuis plus d'un an de 250 millions de boisseaux absolument invendables et

refusa, alors, d'acheter les 280 millions de boisseaux formant le surplus de la récolte de 1931.

Le Brésil, a-t-on dit, chauffait ses locomotives avec du café!

L'idée naquit alors de procéder à un échange.

L'affaire fut menée rapidement et aboutit à un troc de 25 millions de boisseaux de blé contre 63 millions de kilos de café. L'opération fut réalisée sans aucun versement en espèces.

Ce troc a sans doute satisfait les deux parties puisqu'il a été renouvelé dès le mois d'Octobre 1932.

En Europe, dès Juillet 1931, l'Allemagne acceptait ainsi de fournir de l'équipement industriel en échange de produits agricoles: blé de l'Argentine, de l'Afrique du Sud et de l'U.R.S.S., coton de l'Egypte, etc...

A cette époque également, un envoi de 500.000 tonnes de charbon de la Ruhr fut payé en café du Brésil.

L'Allemagne s'efforça de développer méthodiquement cette pratique: la création, à Brême, le 18 Avril 1932, de l'International Wahren Clearing devait répondre à ce but.

Sans multiplier les exemples qui sont innombrables, on voit l'importance qu'ont pris au cours de ces dernières années les opérations de ce genre.

Le Journal de Genève, dans un article sur le troc, paru le 5 Octobre 1931, le justifiait ainsi:

« Partout, les chômeurs souffrent de la faim et du froid
« parce que les capitaux immobilisés ne leur permettent point
« d'acheter les surplus immobilisés.

« Le troc international a eu au moins le mérite de mon-
« trer la voie à suivre: reprendre les échanges par-dessus
« les barrières douanières et sans l'aide des capitaux timo-
« rés. »

Mais quelque soit l'utilité du procédé et les résultats obtenus, ils ne doivent pas nous faire méconnaître, ni les difficultés diverses que rencontrent des négociations de cet ordre,

ni les limites des transactions auxquelles il est susceptible d'être appliqué.

• § 2. — *Les accords de paiement.*

Nous arrivons maintenant à la solution que préconise le comité mixte de la S.D.N. dans son enquête précitée, pour remplacer les Clearings: les accords de paiement.

Ces conventions, quelquefois appelées accords de change, ont déjà reçu d'assez nombreuses applications pratiques, notamment entre pays européens et pays de l'Amérique du Sud: un accord pourtant domine les autres par son importance et peut leur servir de type: c'est la convention anglo-allemande du 1^{er} Novembre 1934, à laquelle il a déjà été fait, plusieurs fois allusion.

Cet accord présente un premier avantage sur les Clearings: il ne met en jeu aucun organisme administratif particulier, il y a ainsi simplification certaine.

En principe, en effet, les exportations du pays à change réglementé vers l'autre partie restent libres.

Dans l'autre sens, au contraire, le courant commercial est obligatoirement restreint à un certain pourcentage du courant précédent: ce système nécessite donc un contrôle exercé sur les exportations du pays à change libre vers celui qui a organisé une réglementation de ses devises.

Cette première mesure a pour résultat une stabilisation relative de la balance commerciale et garantit, par là même, un excédent de devises au pays dans lequel la « police » des changes fonctionne.

En général, c'est en effet ce dernier qui jouit d'une balance d'échanges favorable.

Sur ce solde de devises qui lui est ainsi assuré, il s'engage à opérer un prélèvement dont il autorisera le transfert et qui servira à l'amortissement des arriérés.

L'exemple de l'accord anglo-allemand fera mieux saisir

les détails du système : ses dispositions principales peuvent se résumer ainsi :

a) Les exportations allemandes à destination du Royaume-Uni sont libres et continuent à s'effectuer comme avant, sans formalités ni contrôle. Elles sont payées directement par l'importateur anglais sans l'intervention d'un Office de Clearing.

b) Les exportations britanniques sont admises en Allemagne jusqu'à concurrence de la proportion normale que ces exportations ont atteinte au cours de l'année précédente par rapport aux exportations allemandes à destination du Royaume-Uni ; actuellement, le pourcentage admis est de 55 %.

c) La limitation des exportations britanniques est décidée par les autorités allemandes chargées de l'octroi de licences. Pour éviter les abus, les exportations d'un certain nombre de produits en provenance du Royaume-Uni ne peuvent, sans l'agrément du Gouvernement britannique, être ramenées à un chiffre inférieur au chiffre atteint par ces mêmes exportations au cours de l'année précédente.

d) Enfin, sur la valeur des exportations allemandes à destination du Royaume-Uni, le solde normal (45 %) est laissé à la disposition de la Reichsbank, mais le Gouvernement allemand s'est engagé à affecter, sur ce chiffre de 45 %, 10 % au paiement des dettes commerciales gelées.

Il s'est engagé, en outre, à assurer le service des emprunts Dawes et Young.

Quels ont été les résultats obtenus avec ce procédé ?

Il semble tout d'abord que le système oppose sa souplesse à la rigidité inévitable des Clearings. Entraînant moins de formalités que ces derniers, il en résulte sans doute aussi une moindre gêne pour ceux qui ont à l'utiliser.

D'autre part, quoique les précisions à ce sujet soient difficiles à obtenir, le règlement des créances commerciales que l'Angleterre avait vu geler en Allemagne, semble s'être effec-

tué plus aisément et avec plus de rapidité que sous le régime de la compensation.

Mais ce système, dans l'ensemble, est-il supérieur à celui que la France a adopté jusqu'ici? On peut en douter.

Lorsque la vente des devises est réservée à la Banque d'Etat, comme c'est notamment le cas en Allemagne, la réglementation des changes comporte une importante dose d'arbitraire dans sa mise en œuvre.

Les autorisations de devises restant subordonnées à la libre appréciation d'un organisme officiel, celui-ci est capable d'opérer une discrimination dangereuse et un traitement différentiel entre les produits d'un même pays ou entre les produits similaires de pays différents.

L'Etat à monnaie faible a ainsi naturellement tendance à ne pas accorder l'autorisation d'exporter les devises lorsqu'il s'agit de payer l'importation de marchandises non indispensables à la nation. Cette tendance est d'autant plus forte que, par son caractère occulte, la protection issue du contrôle des devises évite les risques de représailles douanières.

On retrouve ici le même inconvénient qui a été signalé précédemment à propos du contrôle qui est exercé à l'entrée des produits français en Roumanie.

La compensation évite ces dangers puisque les exportateurs d'un même pays sont payés uniquement d'après leur numéro d'inscription sur les registres de l'Office.

D'autre part, la sécurité qu'un accord de paiement accorde aux exportateurs du pays à change libre est-elle équivalente à celle qui résulte de la création d'un Clearing?

Il ne le semble pas: car, d'une part, le Gouvernement étranger peut favoriser la concurrence d'un Etat tiers en lui accordant un pourcentage plus important et, d'autre part, le paiement des exportateurs n'est assuré que dans la mesure où l'Etat signataire tient ses engagements relatifs aux transferts. Or, l'expérience prouve que certaines nations se montrent peu soucieuses, parfois, de les respecter.

Enfin, on peut noter que, dans le cas d'un accord à établir entre deux pays à devises contrôlées, le système considéré comme inapplicable, puisque les deux nations sont également dans l'impossibilité d'effectuer le règlement de leurs importations respectives.

Pour toutes ces raisons, tels qu'ils sont, ces accords n'apporteraient qu'une solution sans doute peu satisfaisante, et en tout cas incomplète du problème des règlements internationaux.

Les négociations actuellement engagées entre la France et l'Allemagne, pour remplacer l'accord du 29 Juillet 1934 qui avait établi entre les deux pays un système de Clearing semblent pourtant s'orienter vers la conclusion éventuelle d'un accord de paiement.

De quel type sera-t-il ? On ne le sait pas encore exactement, mais on peut dès maintenant espérer que le Gouvernement, instruit par les inconvénients qu'a révélé l'application du système à l'étranger, saura faire adopter les mesures nécessaires pour y remédier.

§ 3. — *Plan Navachine.*

De nombreux théoriciens de l'économie politique se sont attelés au problème des échanges internationaux que la crise avait soulevé. certains se sont contentés de suggérer de simples perfectionnements de détail aux procédés employés ; d'autre, au contraire, plus hardis et plus novateurs, se sont efforcés d'échafauder des plans de refonte complète du système, refonte qui, seule, selon eux, serait susceptible d'activer le dénouement de la crise.

Pour établir son plan de réorganisation des échanges internationaux, M. Navachine part du fait, que les achats de marchandises se résument à des échanges. Bien que l'usage de la monnaie ne permette pas de saisir toujours cette réalité, en définitive, on n'achète pas, on ne vend pas : on échange des produits.

D'autre part, les échanges entre les peuples permettant la division internationale du travail sont nécessaires : la production, grâce à eux, se fait dans les meilleures conditions, tandis que le consommateur pourra se procurer ce qui lui est nécessaire aux prix les plus bas.

Or, ces dernières années ont vu la suppression de la liberté des échanges. Trois facteurs contribuent à les désaxer : les variations de la monnaie, les barrières douanières et le dérèglement de la production trop spécialisée qui a dépassé la faculté d'absorption du marché mondial.

La crise actuelle provient surtout de ce manque de coordination entre la production et la consommation : tout le monde veut vendre, mais personne ne veut acheter.

Les prix reviennent, étant trop élevés par suite des charges qui pèsent sur les producteurs, la production ne trouve plus de débouchés.

Le problème consiste alors à rétablir les échanges pour que la production puisse reprendre sur des bases normales.

Sur la constatation que les échanges sont désorganisés, l'auteur conclut que trois solutions sont seules possibles :

a) Transformer la production pour que les producteurs la consomment eux-mêmes ; c'est un retour à l'économie familiale caractéristique des civilisations primitives.

b) Maintenir la division du travail et la spécialisation de la production, mais organiser l'activité économique sur des bases nouvelles et plus rationnelles où l'échange libre serait remplacé par le rationnement : c'est la socialisation.

c) Rétablir les échanges par la coordination des productions sous l'action de la stabilisation des monnaies.

Seule la troisième solution proposée paraît raisonnable : il faut donc essayer d'organiser la compensation des échanges.

Malheureusement, l'effort d'organisation fait jusqu'à ce jour, par les accords en vigueur et les Offices déjà réalisés, est insuffisant et même néfaste puisqu'il n'englobe que les

échanges entre deux pays : alors, qu'au contraire, les échanges sont internationaux.

M. Navachine propose donc la création d'un organisme international de compensation dans lequel chaque Office aurait son compte ouvert.

La compensation entre tous ces comptes serait alors possible, la monnaie serait l'or : les échanges seraient d'ailleurs facilités par l'unification des prix mondiaux.

Enfin, la compensation s'étendrait ainsi à toutes les opérations monétaires, financières et commerciales des différents pays.

Sans entrer dans la critique détaillée de ce plan, constatons qu'il a repris l'idée, déjà ancienne, d'une Caisse de Compensation Internationale, mission que certains avaient déjà voulu confier à la Banque des règlements internationaux.

Il nous semble pourtant difficile d'admettre toutes les conséquences heureuses que M. Navachine veut bien attribuer à son système et ceci pour la raison suivante : c'est que l'auteur n'offre une solution qu'en ce qui concerne l'aspect monétaire du problème ; il reste donc à prouver que lorsque cette difficulté, importante il est vrai, sera supprimée, les autres obstacles qui paralysent le commerce extérieur (droits de douane, production dérégulée, etc...) et qui ont été si bien mis en lumière par M. Navachine lui-même, disparaîtront du même coup.

§ IV. — *Plan Milhaud.*

Monsieur Edgard Milhaud, professeur d'économie politique à l'Université de Genève, a établi également un plan très original en vue de réorganiser les échanges internationaux.

Il a exposé ses idées à ce sujet dans de nombreuses brochures et dans deux livres dont l'un est intitulé : « Trêve de l'or et Clearing international » et l'autre « Nouveau travail et nouveaux débouchés. Plan d'action contre le chômage ».

L'auteur, qui joint à une grande connaissance des conditions économiques actuelles un brillant talent d'exposition, commence par décrire à larges traits la crise actuelle.

La baisse catastrophique des prix et la régression du commerce international lui semblent caractériser la conjoncture depuis la fin de la période de prospérité.

Le but à atteindre, pour sortir de la dépression économique, est donc bien le rétablissement des échanges.

Après avoir analysé les procédés qui ont été déjà mis en application à cet effet, M. Milhaud dénonce les difficultés qu'ils soulèvent et ne leur accorde qu'une efficacité très limitée.

Les efforts faits jusqu'ici dans ce sens ont abouti à un échec parce qu'ils n'ont pas cherché à résoudre les difficultés qui sont à l'origine même du mal: à savoir les difficultés monétaires.

C'est bien l'impossibilité d'effectuer les règlements internationaux en or ou en monnaie appréciée qui paralyse les échanges.

M. Milhaud réclame donc « la trêve de l'or », c'est-à-dire la suspension pendant un certain temps de toute compétition internationale sur ce métal.

Pour cela, il faudrait rendre l'or inutile pour le règlement des échanges; il n'y a alors qu'un système possible: les règlements par compensation.

Comment pourrait-on parvenir à cette compensation générale des échanges?

C'est ici, surtout, que le système présente un caractère original.

Rejetant le principe des Offices de Clearing, il préconise le règlement de tous les échanges internationaux au moyen de « bons d'achat » que chaque pays tirerait sur lui-même et avec lesquels ses vendeurs pourraient se procurer chez lui les produits qu'ils désireraient acquérir.

En outre, pour activer les échanges, ces bons d'achat

auraient une valeur limitée dans le temps ; ils ne seraient ainsi utilisables que pendant six mois, par exemple, à partir de leur émission.

Notons d'ailleurs, comme l'auteur le reconnaît lui-même, qu'il s'est servi de deux idées qui lui avaient été suggérées : celle des bons d'achat par un projet qui avait été présenté en 1932 à la Chambre de Commerce de Londres, il y était déjà question d'opérer les règlements des importations par des bons d'achats appelés « Bartex », lesquels ne pourraient être liquidés que par des livraisons de marchandises.

Quant à l'idée de la limitation de leur validité dans le temps, elle avait été déjà appliquée dans l'expérience très connue faite à Wörgl, en Autriche, du système de la « monnaie fondante » dont la valeur, afin d'activer la circulation des richesses, diminuait de 1 % par mois.

Pour la réalisation pratique de son système, M. Milhaud propose la création, dans chaque pays, d'un organisme officiel chargé d'émettre les bons d'achat et auprès duquel les importateurs pourraient se procurer les bons nécessaires au règlement de leurs fournisseurs étrangers ; ceux-ci pourraient remettre à ce même Office les bons émis par lui pour régler les achats qu'ils ferait, à leur tour, dans le pays.

Enfin, entre nations, la circulation des bons d'achat serait facilitée par la création d'un organisme international chargé d'organiser leur négociation et leur compensation entre les divers Offices.

Ce système réaliserait ainsi l'équilibre des échanges internationaux et serait susceptible d'en augmenter le volume puisqu'en achetant à l'étranger, un pays serait sûr de lui vendre la même valeur de marchandises : à chaque importation correspondrait une exportation de même valeur.

D'autre part, le système ne se limiterait pas aux opérations commerciales et pourrait être étendu à l'ensemble des règlements internationaux et notamment au commerce invisible, aux règlements de dettes et ouvertures de crédit.

En résumé, on aboutirait à superposer, à la multiplicité des monnaies actuelles, une monnaie internationale qui, par son universalité, supprimerait bon nombre des difficultés présentes.

Que vaut ce système ?

Nous avouons, tout d'abord, mal apercevoir comment pourrait se faire, sous le régime des bons d'achat, le règlement des dettes.

Chaque pays, ayant toujours une balance commerciale équilibrée, sur quels revenus les pays débiteurs pourraient-ils prélever les sommes qui leur sont nécessaires pour régler leurs dettes antérieures ; il faudrait que les bons d'achat soient directement émis pour payer les créanciers ; mais alors, le système revient à payer les dettes à l'aide de prestations en nature et l'on retombe ainsi dans tous les inconvénients qu'à déjà soulevés ce procédé.

M Roger Picard, d'autre part, a fait de ce plan une critique très serrée, qui semble décisive, dans un article paru dans la « Revue d'Economie Politique » (Numéro de Mars-Avril 1933). Il montre notamment que le système Milhaud paraît offrir « tous les défauts du système actuel des changes » et, en outre, quelques autres qui lui sont propres, provenant notamment du fait que les bons ne sont payables qu'en « marchandises et que leur validité est limitée dans le temps. »

De plus, M. Picard le fait justement remarquer, qu'arriverait-il si un pays s'avisait de passer à l'étranger des commandes considérables : pour les régler, il serait amené à créer une quantité de bons d'achat pour des marchandises beaucoup plus nombreuses peut-être que celles qu'il pourrait produire. Les bons sur ce pays subiraient alors une forte dépréciation ; il faudrait ainsi établir un contrôle international de l'émission des bons.

La complication du système le condamne lui-même.

Conclusion de la quatrième partie.

Ces plans de restauration économique, s'ils constituent d'intéressantes constructions théoriques, ne nous semblent donc pas susceptibles de recevoir une application pratique immédiate en raison des critiques qu'ils soulèvent.

Il serait sans doute fort intéressant de tenter une expérience de ce genre, mais est-ce vraiment le moment aujourd'hui, où l'on constate peut-être les premiers signes d'une convalescence économique, de risquer, par des réformes de cette envergure, de tout remettre en question ?

Pour notre part, plutôt que de courir le risque, nous préférons la solution qui consiste à perfectionner les systèmes existants par les procédés qui ont été étudiés.

Conclusion Générale

La lecture des pages précédentes suffit à montrer combien toute conclusion « à arêtes vives et tranchantes » risquerait fort, dans quelque sens qu'elle se fasse, de se trouver un jour contredite par les faits.

Est-ce à dire que nous nous déroptions à prendre la responsabilité d'un jugement d'ensemble: non point.

La faute, si faute il y a, en est au sujet que nous avons voulu traiter et qui nous a attiré par son caractère d'actualité indiscutable.

Mais le Clearing est un instrument encore jeune dont l'épreuve du temps, ce grand metteur au point, n'a pas encore suffisamment précisé les contours.

Beaucoup de bonnes idées, de bonnes intentions et de bonnes volontés se sont déjà dépensées à son sujet, ce qui suffit à prouver l'intérêt que de nombreux économistes lui ont trouvé.

Son utilisation, qu'on nous pardonne une expression qui rend bien notre idée « manque de bouteille » et pour cette raison, si, comme nous l'avons vu au cours de l'étude qui précède, des résultats contradictoires ont été obtenus, parfois encourageants, parfois décevants, nous n'en concluons nullement à un défaut inhérent au système lui-même, mais bien plutôt à la qualité de la « matière » sur laquelle il a à s'appliquer.

Matière essentiellement mouvante, en effet, donc en perpétuel travail, en constante évolution, que les conditions économiques constituant chaque cas dans lequel on a cherché ou on cherchera à l'appliquer; presque chaque fois, cas d'espèce nouveau ou partiellement nouveau qui se prêterait fort mal à

la mise en vigueur d'un système rigide, aux règles immuables, mais qui exige, au contraire, un système lui aussi en perpétuelle évolution.

Le principe du Clearing est certainement excellent en théorie et seule l'adaptation à la pratique reste et restera toujours délicate pour les raisons fondamentales que nous venons d'exposer.

L'instrument en lui-même est bon: la preuve en est que, loyalement appliqué et constamment tenu au point, il a, dans plusieurs accords, donné des résultats qui répondaient aux espérances que l'on avait mises en lui.

Nous en concluons donc que, s'il y a eu des déceptions, c'est que, étant donnée la grande complexité des problèmes que le Clearing a eu à résoudre, son adaptation, sa mise au point spéciale pour chacun de ceux-ci — nous insistons sur ce point — ont souvent donné lieu à des erreurs et révélé des imperfections, dont, à notre avis, il n'y a pas lieu d'accuser le principe même du Clearing.

Tout autre remède proposé se trouverait infailliblement devant les mêmes difficultés, devant les mêmes perpétuelles modifications.

Mais nous répétons en sa faveur que, lorsque l'instrument des Clearings s'est trouvé parfaitement « accordé » à l'ambiance dans laquelle il avait à fonctionner, il a su donner non pas la perfection — ce serait trop lui demander — mais tout au moins satisfaction, ce qui est déjà quelque chose.

L'instrument pour nous est bon, mais d'un jeu délicat qui demande — plus, qui exige — une maîtrise délicate.

Qu'il apporte une certaine gêne ou plutôt une certaine complication dans les échanges internationaux, nous le concédons bien volontiers, mais aujourd'hui moins que jamais. on n'a rien sans peine, et le Clearing sera bon si la somme des avantages qu'il apporte s'avère supérieure à celle des inconvénients qui l'accompagnent: il a prouvé, dans plusieurs cas, qu'il pouvait atteindre ce résultat.

Ces inconvénients, du reste, seraient grandement atténués si, d'une part, tout Gouvernement appelé à envisager un accord de Clearing avait assez d'indépendance pour écarter la multitude des intérêts particuliers, en opposition les uns avec les autres, et pour s'en tenir uniquement à l'intérêt économique national, et si, d'autre part, reportant la même idée sur un plan plus étendu, les Gouvernements en cause avaient assez d'indépendance internationale pour estomper chacun un peu leur amour-propre, leur intérêt national pour l'heureuse solution d'une question qui dépasse les frontières d'un pays.

D'autres institutions, théoriquement parfaites elles aussi, nous ont montré également dans ces dernières années combien ces conditions étaient difficiles à remplir.

Le Clearing, dans l'arsenal économique, restera un remède efficace, chaque fois que la température du commerce international indiquera un état plus ou moins fiévreux ; son efficacité restera subordonnée à la perfection, plus ou moins approchée, de sa mise en œuvre : là, et là seulement, réside pour nous la difficulté.

Vu: le Doyen,
ALLIX.

Vu: le Président,
PIROU.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

Bibliographie

OUVRAGES

- Enquête sur les accords de Clearings (Publication de la S.D.N., Genève, 1935).
- BATAILLE. — Les Offices de Compensation et leur rôle dans la restauration du commerce extérieur, *Thèse Paris*, 1934).
- EINZIG. — Exchange Control. *London*, Macmillan, 1934.
- JOLLY. — Traité des opérations de Compensation. Hachette, 1935.
- LACHAZE. — Les Offices de Compensation. *Thèse Province*, 1934.
- LALY. — Les Offices de Compensation et le commerce international. *Thèse, Paris*, 1935.
- MILHAUD. — Trêve de l'or et Clearing international. Maison Coopérative du Livre, Paris, 1933.
- MILHAUD. — Nouveau travail, nouveaux débouchés. Maison Coopérative du Livre, Paris, 1933.

ARTICLES

- ARCHAMBAULT. — Les avoirs français à l'étranger et les Offices de Compensation.
Bulletin Fiduciaire, Juin-Juillet 1932.
- Les accords internationaux de Clearing ont-ils failli à leur mission?
Revue des études coopératives, Octobre-Décembre 1935.

BRET. — Le déblocage des créances gelées dans les Caisses de Compensation.

Revue Politique et Parlementaire, 10 Février 1936.

DALBOUZE. — La Compensation des dettes et des créances commerciales.

L'Information, 11 Octobre 1932.

FOUGÈRE. — Les Caisses de Compensation.

L'Européen, 22 Octobre 1932.

HEILPERIN. — Les fondements économiques du plan Milhaud.

Les Annales de l'économie collective, Février-Juin 1933.

JOLLY. — La Compensation et les règlements internationaux.

Revue d'économie politique, Mars-Avril 1933.

MILAN. — Peut-on sauver notre commerce d'exportation?

Revue politique des idées, 28 Février 1935.

MILHAUD. — Un projet d'action immédiate contre le chômage et la crise.

Les Annales de l'économie collective, Janvier-Avril 1932.

Les Annales de l'économie collective, Juillet-Décembre 1933.

— Trêve de l'or et Clearing des transactions.

Les Annales de l'économie collective, Février-Juin 1933.

NAVACHINE. — Les règlements par compensation.

La Griffe, 8 Juin 1933.

Revue des Vivants, Janvier-Avril-Mai 1933.

NIBOYET. — Les récents accords de compensation signés par la France; Problème de droit international privé.

Revue pratique de législation et de jurisprudence du Tribunal de Commerce de la Seine, 1933, n° 10.

PICARD. — L'apurement des créances françaises bloquées à l'étranger.

Le Capital, 14 Octobre 1932.

- Quelques plans de restauration du commerce international.

Revue d'économie politique, Mars-Avril

1933.

Articles parus dans les Echos :

- La création d'un Office Français de Compensation des créances et des dettes françaises (5 Février 1932).
- Les résultats obtenus par l'Office de Compensation pendant la première année de son fonctionnement (13 Mars 1933).
- Le fonctionnement de l'Office de Compensation, la lenteur dans le recouvrement des créances (18 Mai 1933).
- Les résultats acquis à ce jour par l'Office de Compensation (11 Juillet 1933).

Article paru dans la Revue du Travail Belge :

- Les Accords de Compensation (Mars 1935).
-

Table des Matières

	Pages
Introduction	5

PREMIÈRE PARTIE:

Les origines des Accords de Compensation	8
CHAPITRE I : Définition et procédés de contrôle des changes	8
§ 1. — Définition	8
§ 2. — Restrictions au libre commerce des de- vises	10
§ 3. — Comptes bloqués	15
CHAPITRE II : Causes de l'établissement du contrôle des changes	18
CHAPITRE III : Evolution historique du contrôle des changes, son aboutissement; l'institution des Clea- rings	24
§ 1. — Pendant la guerre	24
§ 2. — Après la guerre	30

DEUXIÈME PARTIE.

La structure du système	41
CHAPITRE I : Théorie du Clearing bilatéral, les difficultés qu'il soulève	42
CHAPITRE II : Solutions pratiques données en France aux difficultés que soulève le Clearing international.	51

	Pages
CHAPITRE III : Le procès des accords de Clearing..	66
§ 1. — Avantages	67
§ 2. — Inconvénients	74
§ 3. — Conclusion	79

TROISIÈME PARTIE

Les répercussions économiques des Clearings	80
CHAPITRE I: Résultats généraux des Clearings	80
CHAPITRE II: Résultats des solutions données en France aux difficultés d'application	92
§ 1. — Retard dans les paiements	93
§ 2. — Mobilisation des créances	96
§ 3. — Taux de change	97
§ 4. — Mesures contre les fraudes.....	99
§ 5. — Compensation privée	100
§ 6. — Conclusion	103
CHAPITRE III: Causes indépendantes des Clearings ayant contrarié leur fonctionnement	103
§ 1. — Insuffisance des crédits accordés par les exportateurs français à leurs clients étrangers	104
§ 2. — Politique commerciale générale	105

QUATRIÈME PARTIE

Les remèdes proposés	110
CHAPITRE I: Les Perfectionnements	110
§ 1. — Fixation d'un pourcentage des exporta- tions par rapport aux importations.	111
§ 2. — Elargissement sur le plan multilatéral.	115
a) Clearing plurilatéral	115

	Pages
b) Compensation triangulaire des soldes	116
§ 3. — Extension du commerce invisible et aux comptes en banque du système de Compensation	117
§ 4. — Perfectionnements possibles à la mobilisation des créances	118
CHAPITRE II: Les systèmes proposés en remplacement du Clearing	121
§ 1. — Le troc international	121
§ 2. — Les accords de paiement	123
§ 3. — Plan Navachine	126
§ 4. — Plan Milhaud	128
§ 5. — Conclusion de la quatrième partie ..	132
Conclusion générale	133
Bibliographie	136

